Policy Matters

Beyond Trade:

The Case for a Broadened International Governance Agenda

Pierre Marc Johnson

with

Karel Mayrand

IRPP

INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY

INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES

June/juin 2000

Vol. 1, no. 3

Enjeux publics

Born in 1946, lawyer, physician, former Premier of Quebec and former professor of law at McGill University, **Pierre Marc Johnson** has been Senior Counsel with the offices of Heenan Blaikie since 1996 and serves on numerous corporate boards as a Director. He acts in commercial negotiations, international partnerships and foreign investment ventures related to new information technologies, entertainment, real estate and financial products. He has a wide experience in international negotiations with the United Nations on Environmental and Developmental issues. Vice-Chairman of the National Round Table on the Environment and the Economy and Chair of its Foreign Policy Committee from 1990 to 1997 (a legislated advisory body to the Prime Minister of Canada), he is an Advisor to the Commission for Environmental Cooperation (a NAFTA parallel institution). He lectures in North America, Latin America and Europe on the workings and effects of globalization. He is author of many essays and a text book on international trade law, *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law* (1996). Me Johnson has an honorary doctorate of Claude Bernard University in Lyon, France. He is a Fellow of the Royal Society of Canada and a Grand Officier de l'Ordre de la Pléiade.

This working paper will, in an edited format, be part of John Kirton, Joseph Daniels and Andreas Freytag (eds.) *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty First Century*, to be published by Ashgate Press in October 2000.

101-02585/

Introduction 4

The Multiple Faces of Globalisation:
The Diversity of Change 5

The WTO and The Environmental Challenge:
Trade and Substainable Development Can be Reconciled 12

Linkages Between Governing Instruments:
Charting the Non-Trade World 17

A New Deal for Globalisation:
Mapping an Integrated Agenda for Policymakers 26

Conclusion: A New and Determined Approach 31

Notes 33

If people, especially young people, say unemployment is too high, they are right. If unions want better wages and conditions for working people, they are right. If environmentalists say that growth must be sustainable – and not destroy the planet's ecological balance – they are right. When developing countries say they are not getting fair access and economic justice, they too are absolutely right.[1]

Mike Moore, Director General, WTO, November 29, 1999

Introduction[2]

These words, pronounced by Mike Moore on the eve of the Seattle World Trade Organization (WTO) ministerial meeting in November 1999, were almost an advance warning of the tumultuous events that would take place in the days to follow. Seattle saw major groups of global civil society converging, and in the case of the most articulate, demanding democracy, transparency, and a new consideration for environmental and developmental issues. To paraphrase Alexander Dubcek, civil society was asking for "globalization with a human face."[3] Their message was clear: Let us get on board, or we will block the train. The events in Seattle almost derailed the train, and it has remained at a considerably slower pace since. Officials and analysts attending the Davos World Economic Forum and the Bangkok United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD X) in early 2000 struggled to find new strategies for the train to regain its pre-Seattle speed.

Globalization came to a crossroads in Seattle. Either the globalization agenda will now be broadened from its almost exclusive focus on trade and financial issues to include human and sustainable development, or it will face increasing hostility from civil society and developing countries. Such hostility will continue to be a drag on commercial and financial globalization as it is expressed in international fora and will result in diminishing political support for trade and financial liberalisation at the domestic and local levels. The lesson from Seattle may be that continuing on the current course could well lead to a halt in trade liberalisation and a return to regionalism and protectionism, with a considerable negative impact on the world economy, and on the broader human values it sustains.

The post-Seattle context raises fundamental questions about global governance. At the same time, it opens new windows of opportunity for defining innovative governance structures. Governance can be defined broadly as a "framework of rules, institutions and established practices that set limitations and give incentives for the behaviour of individuals, organizations and firms"[4] and, one should add, the governments of nation-states. Never has the need to reconcile the trade and non-trade agendas of globalization been felt with such urgency. It

is clear that the WTO was not designed to deal with such dramatic changes on its own and therefore cannot address these new challenges. New approaches to governance are needed that include the WTO but that go beyond it.

This working paper develops the case for these new approaches and identifies some of their key features. It first analyses the multiple facets of globalization and identifies the ensuing tensions between the trade and non-trade agendas, demonstrating that the North-South divide is not only trade-related, but also linked to demographic pressures, natural resources depletion, access to technology and financial vulnerabilities. Second, it briefly examines the divisions that led to failure in Seattle, with special attention to the need to resolve the trade and environment agendas and co-ordination issues under the WTO governance system. Here it argues that beyond a review of these issues, comprehensive adjustments to the WTO system are required to link it better with the system of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) developed over the last 15 years. The third section describes and explores the global governance activities and tools developed outside the WTO system, including issues stemming from various international conventions, covenants, and action plans in the 1990s. The final section explores policy avenues for renewing the North-South bargain and for reconciling globalization's multiple agendas. Above all, this working paper makes the case for a call to the highest authorities in the G7/8 and G20 to integrate their agendas for trade, finance, the environment and social globalization, and to do so in a way that brings these agendas effectively together.

The Multiple Faces of Globalization: The Diversity of Change[5]

It is factually wrong to portray globalization as a new phenomenon. The world has experienced extensive economic and political integration in past centuries. The early 16th century and late 19th century were, most notably, two "golden eras" of commerce, characterized by open markets and extensive international trade. The current globalization process, however, is fundamentally different in its scope, depth, and institutional characteristics. The process of economic integration today is truly global, as well as multidimensional. It is market-based, driven by powerful economic forces, and accelerated by a technological revolution. It is also supported and shaped by an extensive web of international organizations and rules, both formal and informal, public and private.

The Growth of Trade

The last 50 years have seen unprecedented economic growth, with considerable impacts on societies around the world:

- Global gross domestic product (GDP) multiplied more than six times in real terms between 1950 and 2000, while per capita GDP expanded almost three times.
- During the same period, international trade multiplied more than 14 times.
- In 1998, international trade represented 14 percent of the world GDP (US $39,300 billion), compared to only six percent in 1950.
- In the decade from 1987 to 1997, the share of trade in global gross domestic product jumped from 10 percent to 15 percent. This trend was dampened only in 1998 by the onset of the Asian crisis.
- Trade currently represents 19 percent of the GDP of OECD countries and 40 percent of Canada's, the smallest G7/8 member.
- The trade share of Canada's GDP increased by 56 percent over the 12 years leading up to 1999.
- In the United States, the G7/8's largest member, exports accounted for more than a quarter of economic growth and the creation of 20 million jobs in the ten years leading up to 1999.

The stakes in ensuring a rules-based, predictable, multilateral, open-trade regime for Canada and many other G7/8 and OECD countries are thus simply overwhelming. International trade does not, however, always lead to international development. For example, sub-Saharan countries export 30 percent of their combined GDP, yet this brings few benefits as debt-servicing costs absorb all these hard currency revenues. As a result, these countries continue to be among the world's poorest. Trade can definitely be one engine of economic growth, but other factors are necessary to translate this economic activity into development.

The Explosion of Mobile Capital

A second economic driver of globalization is the world-wide explosion of financial flows. In 1970, US $10 to $20 billion were exchanged every day in the world's currency market. Today, more than US $1,500 billion changes hands daily.[6] Financial markets are characterized by the anonymity and the non-accountability of many actors involved in these massive flows and almost unlimited instantaneous transactions; many financial actors can elude state control by using powerful technologies. This new situation has considerable influence on both national and global governance as financial markets have become more and more difficult to regulate.

The increasing volume and speed of transactions have also increased the volatility of capital flows in the international financial system.[7] The Asian financial crisis demonstrated the devastating impact of this volatility on world trade and domestic economies. In 1996, net capital flows into Indonesia, Korea, Malaysia, the Philippines, and Thailand totalled US $93 billion. In 1997, these countries faced a net outflow of US $12 billion. This swing in financial flows of US $105 billion represents 11 percent of their combined GDP. As a result, real wages fell by 40 percent to 60 percent and 13 million people lost their jobs. The proportion of poor people in Indonesia rose from 11 percent to 40 percent in less than a year, feeding social and political instability. The international financial community mobilized more than US $170 billion from 1997 to 1999, which stabilised the financial markets in these countries as well as those of Russia and Brazil and apparently averted a similar situation in other countries.[8] Economic growth in developing countries fell to two percent in 1997 and 1998 as a result of the crisis. World trade growth collapsed from 10 percent in 1997 to 3.7 percent in 1998.

Foreign direct investment (FDI), the other major component of financial flows, has grown faster than international trade in recent years. It has thus become an important driver of economic globalization. Total FDI reached US $644 billion in 1998 — a gain of 39 percent over the previous year — driven by cross-border mergers and acquisitions. The share of FDI inflows to developing countries in 1998 was 42 percent, up from 18 percent in the mid-1980s. However, of the total FDI going to developing countries and eastern Europe in the 1990s, more than 80 percent went to only 20 countries. More than one quarter went to China alone. In 1998, the top five developing countries received 55 percent of total FDI inflows to the developing world.[9] FDI has considerable impact on economic growth in the countries where it is massively channelled; indeed, FDI has become much more important than Official Development Assistance (ODA) in major developing countries, with obvious structural effects on their economies. At the same time, capital and money markets have demonstrated through their volatility that they can be disruptive and increase the vulnerability of host countries.

Increased Demographic Pressures

The world's population increased almost four-fold in the 20th century, growing from 1.6 to six billion.[10] Eighty million people, or the equivalent of Germany, are added to the global population each year. The "middle scenario" of the United Nations forecasts the world population will grow by 38 percent more in the next 25 years to reach 8.3 billion by 2025. This growth will be concen-

trated in developing countries. Ninety percent of it will occur in cities. This will put considerable pressure on urban infrastructures, development strategies, the environment, and social stability.

Demographic growth is accompanied by increasing migration. Forty-two million people migrate temporarily for work each year. Six million migrate permanently. World-wide, 130 to 145 million legally registered migrants permanently live outside their own countries at this time. There are four million internal refugees and 15 million external refugees in the world. Globally, the number of international travellers has risen to 590 million every year. These movements of populations are unprecedented in human history. They can contribute to the instability of borders; they also demand tremendous growth to attain increased per capita income. At the same time, they drive the market expansion and increased consumption that is steadily putting pressure on natural resources and ecosystems. All these factors contribute to reciprocal interdependencies, new linkages among groups across borders, and a changing world social fabric.

The Information Revolution

The world is concurrently witnessing another unprecedented transformation with its development into an information-based society, driven by major technological changes in communications and computers. The number of television sets per 1,000 people doubled between 1980 and 1995, from 121 to 235. In 1990, there were 33 billion minutes of international telephone communications; that figure had more than doubled by 1996, reaching 70 billion minutes. The number of computers with a direct connection to the Internet rose from 100,000 in 1988, to 36 million in 1998. There were 140 million Internet users in 1998. This number will increase to 700 million in 2002. The volume of data traffic on the Internet has been doubling every 100 days as the 20th century gives way to the 21st.[11]

An unprecedented volume of information and ideas is now circulating in real time, often beyond the reach of direct state control. This has a considerable impact on democracy and governance. It thwarts authoritarian state practices to restrict the free flow of ideas. It also allows for the efficient action of nongovernmental organizations through unlimited access to networking, thus facilitating democratic processes at the local and international levels. It also contributes to a wider circulation of knowledge among populations, thus putting pressure on local and national policies.

This technological revolution also has a deep structural effect on the world economy. The Internet economy now represents US $300 billion or five percent of the American GDP. It generates almost a third of US economic growth and employs

1.2 million workers. The Internet sector is now equivalent to the automobile industry in the US in terms of labour force and market. The value of electronic commerce totalled US $2.6 billion in 1996. It may reach, by some accounts, as much as US $300 billion in 2002.[12] The share of high technology products in international trade doubled from 12 percent to 24 percent over the 1990s. Clearly, a new wave in technological and social development has begun.

The Divided World: A New North-South Perspective

These figures on globalization trends hide an increasingly divided world, where a North-South gulf has taken the place of the traditional East-West divide. The richest fifth of the world's population now controls 86 percent of world GDP and 82 percent of world exports. It is responsible for 92 percent of FDI outflows and receives 68 percent of FDI inflows. The poorest fifth accounts for less than one percent of these indicators. Income disparities between the richest and poorest fifths of the world's population increased from 30 to one in 1960 to 74 to one in 1997.

The World Bank estimates that 1.2 billion people live on less than US $1 dollar a day, a number that is likely to remain stable until 2008.[13] Some 840 million are malnourished world-wide. Since 1971, the number of countries considered by the United Nations to be extremely poor — Least Developed Countries (LDCs) — has risen from 25 to 48. These countries, representing 13 percent of world population, accounted for 0.4 percent of world exports and 0.6 percent of world imports in 1997. This represents a 40 percent decline since 1980. More than 80 countries have seen their per capita GDP fall during the 1990s. Only 33 countries sustained a GNP per capita growth of three percent in the 1980–1996 period. During the Cold War, the developed countries could further their geopolitical and strategic interests by supporting some of the poorest countries. The security interest to do the same in a depolarized world is still ill-defined. This has considerable consequences for many of the poorest countries.

In addition, many indicators are announcing a technological or digital divide.[14] The OECD countries, representing 17 percent of world population, have 74 percent of all telephone lines and 88 percent of Internet users. In contrast, 25 percent of the world's countries have less than one telephone for 100 inhabitants. Thailand has more cellular telephones than the entire African continent. The United States has more computers than all other countries combined.[15] In the high technology sectors, OECD countries in 1993 accounted for 84 percent of global research and development expenditures and held 97 percent of world patents.

However, global co-operation has succeeded in raising the literacy rate from 64 percent to 76 percent, and access to safe drinking water increased from 40 percent to 72 percent during the 1990s. Food production per capita increased 25 percent over the same period. Economic growth kept pace with rapid demographic growth, as world GDP per capita rose by one percent annually in the 1990s. Yet the persisting inequalities are a testimony to the considerable challenge of translating growth into human development. Issues of social equity point to the need for global governance institutions to identify and implement innovative ways of disseminating knowledge and technology, including giving masses access to the powerful instrument of the Internet.

The Vertical Loss of Sovereignty: More Room for More New Actors

Nation-states have suffered a vertical loss of power in the globalization process, mainly as a result of the combination of the fiscal crisis of the state and the internationalisation of governance. The fiscal crisis has produced devolution of power to local authorities while states have also delegated aspects of their sovereignty to international regimes. This process has weakened the state and given prominence to new actors. Most notably, transnational corporations (TNCs)[16] have become the main drivers of Foreign Direct Investment and world trade. In 1970, there were about 700 TNCs. In 1998, there were 60,000 TNCs with 500,000 foreign affiliates. TNCs accounted for 25 percent of the world's GDP and one third of world exports in 1997. They have become highly integrated and powerful actors rivalled only by the richest nation-states. General Motors' equivalent GDP of US $164 billion, for example, would place it among the 25 most important economies of the world, ranking between Thailand and Norway. The strength and influence of TNCs is compounded by the concentration of production in many economic sectors. The top ten companies in each sector control 86 percent of the market in telecommunications, 85 percent in pesticides, 70 percent in computers, 60 percent in veterinary medicine, 35 percent in pharmaceuticals, and 32 percent in commercial seeds.

NGOs have also become influential actors. They have developed into a highly organized and diversified web of organizations, creating a truly global civil society. There were a mere 176 international NGOs in 1909. By 1993, there were 28,900. Human rights, environmental protection, and human development are all causes advocated by global civil society by way of NGOs. Civil society also plays an important role in education and community capacity-building in developing countries. While TNCs are the drivers and actors of economic globalization, organized civil society represents the emerging voice of an evolving global democracy.

Although they differ from nation-states as actors in the global system in terms of accountability and responsibility, neither NGOs nor TNCs can be ignored. Their power, influence, and relevance, both at the local and international levels, demand that they be linked into various formal processes of globalization.

The Environmental Challenge

Increased environmental pressures accompany this change in critical economic and demographic processes. Natural ecosystems are under high stress around the world as a result of increased pollution, natural resource over-exploitation, and habitat destruction. Scarcities caused by the exhaustion of natural resources and the destruction of ecosystems pose an enormous challenge to economic growth and development and create serious tensions and displacements of populations.

Freshwater resources are a key component of these overall structural trends. Water withdrawals, mainly for agricultural purposes, grew seven-fold in the 20th century. One third of the world's population, or 2 billion people in 80 countries, experiences moderate to high water stress. By 2025, two thirds of the world population could be in this situation if nothing is done.[17] Water scarcity, combined with the increased pollution of watercourses, constitutes an imminent threat to human health, food security, and social and political stability, and therefore to development and economic growth. Water scarcity could generate numerous international tensions, since shared international river basins drain 47 percent of the world's lands — excluding Antarctica — and are home to 40 percent of the world's population.

Natural ecosystems that provide essential resources for economic development are under stress everywhere. According to the World Conservation Union, 34 percent of freshwater fish species are threatened with extinction,[18] while six out of 14 commercial sea fisheries are seriously depleted. Forest ecosystems are also threatened, as 200 million hectares of forest cover was lost between 1980 and 1995. Deforestation affects 12 million hectares annually, an area half the size of the United Kingdom. Desertification — the degradation of agricultural land in arid, semi-arid, and sub-humid territories — is threatening 40 percent of global lands, which are home to more than a billion humans.[19]

Industrialization has also affected natural macro-systems such as climate and the ozone layer. In 1997, the hole in the ozone layer over Antarctica was twice the size of Europe. The ozone layer might not be restored until 2050. In addition, evidence confirms that global warming is not only a process created by human activities, but also that it has been accelerating in recent years.[20] The warmest year ever recorded in modern history was 1998. The ten warmest years in history have been recorded in the 15 years leading up to 1999. The economic costs of implementing the Kyoto Protocol commitments to reduce greenhouse

gas emissions will be considerable. But weather-related damages have been exploding in recent years, reaching US $92 billion in 1998, a 53 percent increase in only two years.[21] The costs of inaction are thus overwhelming.

Economic growth, environmental degradation, and human development are intimately linked, as was recognised at the Earth Summit in 1992. This recognition led the international community to develop a series of international instruments to protect the global environment and promote a sustainable model for globalization. As noted in a 1999 WTO report on trade and environment, the "ongoing dismantling of economic borders reinforces the need to cooperate on environmental matters, especially on transboundary and global environmental problems that are beyond the control of any individual nation."[22] Accordingly, the rising number of international environmental agreements has paralleled the acceleration of trade liberalisation since 1985. There are currently 216 effective Multilateral Environmental Agreements (MEAs) in the world,[23] with eight major global MEAs signed since 1985.[24] These developments create a new need for consistency in governance. As the centre of world trade governance, the WTO cannot escape this new trade and environment/development nexus.

The WTO and the Environmental Challenge: Trade and Sustainable Development Can be Reconciled

Seattle: Confronting the Divisions

In many ways the events of Seattle can be attributed to the convergence of a series of underlying tensions that have characterized world governance since the end of the cold war. While they surely contributed to the tensions, circumstantial causes such as timing, inadequate preparation, US electoral politics, demonstrations, and riots do not explain the Seattle setback. Seattle's failure is rooted in underlying weaknesses in the WTO, such as a lack of transparency, inadequate participation by developing countries, sharp divisions of opinions on the scope of the new round, flawed negotiation procedures, unresolved implementation issues, and conflict over the liberalisation of agricultural markets. The issues at stake are huge: the OECD has estimated that a new round of trade liberalisation would generate annual growth of three percent or US $1,200 billion in global economic activity.[25] But the dividends of growth ought to be more fairly shared among the WTO's 135 members. The next round will have to be oriented toward development.

Environmental protection and related competitiveness issues are also fundamental aspects of the multilateral trade liberalisation process. As Esty and

Geradin have argued, "if freer trade is to achieve the full measure of social welfare gain it promises and avoid the allocative inefficiency of environmental market failures, competitiveness concerns must be tackled head on. Moreover, continued public support for trade and investment liberalisation in many parts of the world depends on public confidence that other values about which people care (including environmental protection) are not being sacrificed at the altar of free trade."[26] The WTO has therefore launched many initiatives to develop a trade liberalisation model that brings a significant environmental dividend and does not foster downward competitive pressures on domestic environmental regulations.

The WTO has invested considerable energy in analysing trade and environment links over the last five years. In 1995, the organization created the Committee on Trade and Environment, which produced a useful body of work on trade and environment issues and contributed to the development of closer ties with secretariats of MEAs. But the Committee on Trade and Environment was plagued by disagreements over basic principles, and has been unable to produce any concrete recommendations since its creation.

While a comprehensive legal analysis of environment and trade issues at the WTO would be beyond the scope of this paper, it is essential to take a closer look at some of the core elements of the debate. Several issues pertaining to the consistency of trade and environmental agendas contributed to the Seattle failure and will have to be addressed in the next round of negotiations. Here are key pressures that must be addressed.

Environmental Regulations and Market Access

There is asymmetry between the advanced state of liberalisation of trade in goods and services that is of interest to OECD countries and the barriers to trade that persist for labour-intensive goods exported by developing countries. Commodities — especially food and fibre, and their processed products — that constitute most of developing countries' exports continue to face high barriers to import in OECD countries. In 1992, the *Human Development Report* estimated the cost for developing countries of these trade restrictions to be US $500 billion annually in lost export revenues, almost ten times the amount those countries receive in aid every year.

While all quantitative restrictions on developing countries' exports of textiles and clothing should be removed by 2005 under the Uruguay Round regime, developing countries will continue to face tariffs as well as non-tariff barriers in the form of standards, regulations, labelling, and other environmental measures. Developing countries have come to consider environmental regulations as disguised protectionist measures designed to restrict access to OECD markets. They also tend to perceive the inclusion of environmental and social protection issues

under trade negotiations as threats to their national sovereignty. For these reasons, countries such as India, Brazil, China, and many others repeatedly oppose any discussions on environmental standards in trade liberalisation talks. Clearly, the issues of fair market access and environmental protection cannot be separated because developing countries fear the latter is a threat to the former.

Trade-Related Aspects of Intellectual Property

The Trade-Related Aspects of Intellectual Property (TRIPs) agreement came into force in 1995. This agreement is intended to protect intellectual property and therefore constitutes an important tool for promoting research and development activities, as well as technological innovation. Although each country implements its own regime of intellectual property rights, these regimes are subject to the TRIPs agreement, which imposes minimal standards on patents, copyrights, trademarks, and trade secrets. While TRIPs promises to bring important technological and economic dividends, its implementation poses considerable problems for many developing countries and for the protection of biological diversity.

The TRIPs regime's relationship with the Convention on Biological Diversity is complex and muddled. TRIPs allows, through patenting, for the appropriation by transnational corporations of traditional knowledge and biological or genetic diversity. Yet Article 15 of the Convention focusses on the equitable sharing of benefits of biological diversity and the Convention contains many provisions for protecting indigenous knowledge. TRIPs can also considerably raise the price of technology transfers to developing countries. Private appropriation of contents and knowledge within the TRIPs regime carries the seeds of a future division of the world between the knows and the know-nots, compounding the separation of the haves and have-nots. Many analysts have concluded that modifications to the TRIPs regime are necessary to create a system that gives developing countries access to knowledge and technology and protects biodiversity and traditional knowledge.

The Precautionary Principle and its Relationship with Multilateral Environmental Agreements

The inclusion of the precautionary principle in trade agreements also complicates the reconciliation of trade and environmental agendas. A widely recognised version of this principle states that "where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation."[27]

It constitutes a powerful preventive tool in the service of environmental protection. Its coherent operationalisation into a rules-based multilateral trade regime remains problematic: the fear that it could serve as an umbrella for a series of disguised protectionist measures is legitimate and must be properly addressed.

The precautionary principle was integrated into the Cartagena Protocol on Biosafety, which was negotiated in Montreal under the Convention on Biological Diversity in January 2000. This integration brings to the forefront the issue of the relationship between MEAs and the WTO. While some instruments such as NAFTA or the Montreal Protocol on the Protection of the Ozone Layer clearly establish the paramountcy of trade-restricting practices contained in a series of MEAs,[28] the WTO's founding texts remain silent on this issue. The Cartagena protocol, which considers a series of trade issues in the biotechnology sector, has an equal "and mutually supportive" relationship with trade agreements.[29] This situation could eventually lead to a clash between the trade and environmental regimes in the case of a trade dispute. It is clear that the general relationship between the two regimes will have to be clarified.

Trade-Distorting and Environmentally Damaging Subsidies

The elimination of trade-distorting and environmentally damaging subsidies constitutes a key strategy to link the trade and environment agendas. The United Nations Commission on Sustainable Development has estimated the total amount of these subsidies to be US $1,000 billion a year.[30] For example, subsidies in the world fisheries total US $54 billion annually and provide 20 percent to 25 percent of revenues in this sector, with half of this amount spent in OECD countries.[31] These subsidies contribute to over-exploitation of fisheries resources, sometimes to the point of near exhaustion, and constitute distortions to trade that are detrimental to developing countries. It is estimated that the elimination of these subsidies would reduce the world fishing fleet by half and thus allow for the regeneration of endangered fisheries resources. Developing countries would benefit considerably from the massive reduction of OECD countries subsidies in this sector. Significant gains could also be made in such sectors as energy, forestry, nonferrous metals, textiles, and clothing. The politics of subsidies elimination, however, will make it difficult to bring about such rational treatment of the issue.

The elimination of such subsidies would constitute a triple-win strategy: that is, a strategy that has the potential to benefit trade liberalisation, sustainable use of natural resources, and economic development. Such elimination would normally benefit developing countries more than the introduction of new environmental standards or regulations. The 1999 WTO report on trade and the environment identified the elimination of remaining trade barriers on environmental goods, services, and environmental management systems, as well as the

reduction of trade-distorting/environmentally damaging subsidies as two key ways the WTO could promote sustainable development.[32]

Transparency and Participation

Lack of transparency and inadequate representation result in credibility problems, which undermines support for trade liberalisation processes both at the national and international levels. Transparency, effective participation of civil society, and adequate representation of developing countries are fundamental areas in which the WTO has tried to improve its credibility and secure support. While the WTO has made some efforts to expand participation in its work, its actions fell short of an effective strategy to integrate NGOs and intergovernmental organizations (IGOs) — especially Multilateral Environmental Agreements secretariats — in its decision-making and dispute resolution processes.

The WTO opens its doors to civil society mostly in the form of informal consultations and improved communications with NGOs and IGOs. However, the core of its work remains strictly intergovernmental in nature and *in camera* in method. In 1996, the WTO adopted guidelines for the participation of NGOs that focused on improved communication channels and open meetings such as the Symposia on Trade and Environment. While they were intellectually productive and fostered a fruitful dialogue, the symposia were not policy-oriented and no attempt was made to summarize issues or generate consensus. Their influence on negotiation processes was therefore very limited.

The effective participation of developing countries constitutes another challenge. Many do not have the resources to participate in preparatory meetings. The issue of representation is made more acute by the absence of 50 countries that do not have a seat at the WTO, including major trading countries such as China. At its General Council meeting in February 2000, members of the WTO agreed to improve and regularise funding for its technical co-operation activities and to co-operate more actively with other agencies such as UNCTAD to support effective participation by developing countries and facilitate implementation of key trade and investment liberalisation provisions and policies.

The WTO needs to make sustainable development a core part of its agenda. Integrating sustainable development into the WTO's trade disciplines, negotiation groups, and dispute resolution panels remains a considerable challenge. This could mean amending or reopening some treaties and reforming negotiation processes and dispute resolution procedures, as well as welcoming the expertise of new actors from civil society and international organizations.[33] It is now clear that the WTO cannot address the trade and sustainable development relationship alone and will therefore have to co-ordinate more closely with secretariats of MEAs, various

UN organizations, and NGOs. Facilitating the presence of developing countries and opening up meaningful channels of substantive communication with NGOs and IGOs is of capital importance for the success of further negotiations.

The Need for Institutional Reform and a New North-South Bargain

Seattle destroyed any hope for a quick start of a new round of multilateral trade liberalisation. Negotiations on agriculture and services resumed in January 2000 without much hope of an early resolution. In February 2000, addressing the UNCTAD X delegates, Mr. Moore declared that the WTO would work on a confidence-building agenda in the next few months, recognising that the WTO will need to build the next negotiation round on a new North-South bargain. However, while it can do much to improve its institutional framework, the WTO also needs to broaden its agenda and co-operate with other organizations to work out new integrative governance models that will allow for the reconciliation of trade and non-trade agendas of globalization. In short, the WTO must elaborate both an in-house plan and a strategy for external presence. Ultimately, the success or failure of the WTO will depend on this reconciliation of trade, environment, and development agendas under a broadened system of global governance. In the words of Mr. Moore, the cost of failure could be a stop to the multilateral liberalisation wheel and a return to trade-distorting and development-slowing regionalism.

Linkages Between Governing Instruments: Charting the Non-Trade World

Trade-accelerating international negotiations have not been accomplished in isolation. Parallel to this activity catering to the prosperity of nations, a large set of international instruments has been developed that responds to other goals and aspirations. These environmental, socioeconomic, and scientific conventions are part of a wider movement to secure balanced development, to ensure stability, and, ultimately, to secure peace. Increased participation by civil society and new governance initiatives are intimately linked to this.

Implementing the 1990s Conferences, Action Plans, and Environmental Conventions

In one of his last interventions before stepping down as the director of the International Monetary Fund (IMF), Michel Camdessus addressed UNCTAD X delegates and called for international mobilisation to implement the action plans

of the 1990s United Nations conferences and summits. This important statement recognises the need for active co-operation to raise environmental and social standards and achieve a sustainable globalization model. The 1990s global summits and conferences were instrumental in reaching consensus on a series of issues related to human and sustainable development, and establishing priorities that were assembled in coherent and extensive action plans. An impressive number of conferences collectively contributed to the articulation of the non-trade agenda for globalization. These include:

- The World Summit on Children (1990)
- The Conference on Environment and Development (Rio, 1992)
- The Conference on Human Rights (Vienna, 1994)
- The International Conference on Population and Development (Cairo, 1994)
- The World Summit for Social Development (Copenhagen, 1995)
- The World Conference on Women (Beijing, 1995)
- The Global Conference on Human Settlement (Istanbul, 1996)

Moreover, many MEAs have been concluded in the last 15 years, including:

- The Vienna Convention for the protection of the Ozone Layer (1985)
- The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (1987)
- The Basel Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Waste (1989)
- The Framework Convention on Climate Change (1992)
- The Convention on Biological Diversity (1992)
- The Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa (1994)
- The Kyoto Protocol on Climate Change (1997)
- The Cartagena Protocol on Biosafety (2000)

In addition, instruments have been elaborated in the forests and water sectors.[11]

Most of these multilateral instruments contain common strategies and principles that will have to be fully implemented if their substance is to be given meaning. These strategies include co-operation, technological and scientific transfers, capacity building, differentiated commitments, and the principle of equity between developed and developing countries.

International Cooperation: The Need to Coordinate Among Institutions

Institutional co-ordination is of particular importance, given the growing number of international instruments and organizations world-wide. In the words of Klaus Toepfer, "the development of conventions and action plans, in particular, has been incremental, rather than strategic. It has not been based on an overarching blueprint for the evolution of international law and institutions into the

21st century. Meanwhile, environmental problems and their solutions are becoming ever more complex and interlinked. A more coherent strategy is needed for policy making, scientific and technical assessment, and programming. In the current circumstances, one of the essential steps that can now be taken to advance the international environmental regime is to strengthen collaboration among the relevant agencies and conventions. Joining together is essential to ensuring that the voice of the environment is not drowned out in the debate over development, trade, and social issues. It is also vital to maintaining momentum and getting the most out of our scarce resources."[10]

Agenda 21 had already recognised this situation in 1992 by advocating better co-ordination of UN development and environment agencies in its section on international institutional arrangements.[11] MEA secretariats and UN agencies have begun intensifying their collaboration through joint initiatives and joint-implementation programs. For example, the secretariats of the Convention of Biological Diversity and the Ramsar Convention on Wetlands have developed joint initiatives and action plans in the last two years. UNEP organized nine informal meetings of MEA secretariats between 1994 and 2000. In addition, UNEP is supporting joint implementation and co-ordinated reporting activities in developing countries to facilitate the implementation of MEA commitments.

Another important aspect of institutional co-ordination is the articulation of an integrated environmental position to serve as an input to the WTO's trade regime. UNEP has also developed an agreement between MEA secretariats and the WTO. It has been examining possibilities to establish an environmental database at the WTO to avoid conflicts between the two regimes. While the WTO administers 24 multilateral trade agreements in a centralised fashion, the environmental field is characterized by a fragmented structure. Some, such as Renato Ruggiero, former director of the WTO, have argued for the creation of a world environmental organization that would act as a counterpart to the WTO. Fearing that the creation of a new organization would contribute to more fragmentation — as it would simply be added on to existing structures — and that the structure of a new intergovernmental organization would not be productive and efficient, the World Conservation Union (IUCN) and the International Institute for Sustainable Development have proposed the creation of a Standing Conference on Trade and the Environment.

This conference would be an open forum that would allow for the full participation of IGOs, NGOs, MEAs, International Financial Institutions (IFIs), and nation-states. Its mandate would be to articulate environmental policy as it relates to trade and to enter into a permanent dialogue with the WTO. The conference's influence would derive from its large representation and from the implementing capabilities of its member organizations. The World Conservation Union and International Institute

for Sustainable Development thus support the creation of a powerful and well co-ordinated forum that would allow energies and resources to cumulate effectively.[37]

Scientific and Technological Transfers: Scientific knowledge transfers are promoted throughout international action plans, often discussed in both capacity-building and technological-transfer measures. Spreading knowledge is key to economic development, especially in light of the transition to an information-based economy and of the looming digital divide. As noted in the UNCTAD X report of the Secretary General, "in a world economy in which knowledge is the critical component of economic success, countries without the skills to manipulate knowledge-based processes and to benefit from changes in technology fall behind even when the world economy grows vigorously."[38]

Technological transfer is another related strategy for sustainable development, especially in the area of environmentally friendly technologies. UNCTAD X stressed that there needs to be a better understanding of the various channels for transfers of technology, such as FDI and trade. This position highlights the intimate relationship between the implementation of technology-transfer commitments on one side, and various provisions of the trade and investment regimes on the other. The international community is just beginning to address these links in order to facilitate technology transfers.

Capacity Building: Under most UN action plans and instruments, developing countries are to be given the financial resources, technologies, and institutional capacity to achieve the essential and complementary goals of economic development and environmental protection. This implies a series of technological and financial transfers, as well as sharing knowledge on environmental management strategies. A World Resource Institute study on the forestry sector has demonstrated that trade liberalisation should be accompanied by capacity-building strategies to strengthen the framework for environmental protection. UNEP and UNCTAD have recently launched a joint program to integrate trade and environment policies in developing countries. A major part of this program will consist of capacity-building activities such as training sessions, seminars, and workshops designed to teach policymakers, civil servants, and private-sector actors how to maintain essential resources and maximise benefits of increased trade.

Differentiated Commitments: The action plans developed by Multilateral Environmental Agreements and UN conferences contain common but differentiated commitments for developed and developing countries. For example, under the Kyoto Protocol, developed countries have agreed to substantial reductions in

greenhouse gas emissions, while developing countries did not – reflecting a traditional approach of the G77. On the other side, developing countries must bear most of the costs of adaptation to climate change, and developed countries have the obligation under the Convention on Climate Change to co-operate with them to facilitate adaptation. In all negotiated agreements since Rio, developing countries asked developed countries to commit to the transfer of new and additional financial resources to support them in the implementation of these conventions.

Common but differentiated commitments are a fundamental principle of environmental regimes, a reality that trade regimes also take into account. But the establishment of different statuses under some agreements at times leads to North-South conflict. For example, the United States has been pressuring developing countries such as India and China to take a stiffer stance on air emissions reduction commitments under the Kyoto Protocol. Competitiveness and development issues are often closely related to these conflicts. As a result, differentiated commitments must be co-ordinated with trade provisions, development co-operation activities, and development assistance programs.

Equitable Sharing of Benefits: Issues of equity are fundamental in all major international instruments. In the regime of the Convention on Biological Diversity, the equitable sharing of benefits of biological diversity constitutes an essential part of the bargain. Developed countries are given access to developing countries' biological and genetic resources, in exchange for which they agree to share equitably the benefits of commercial and non-commercial use of these resources. This principle is a central component of North-South relations, but its operationalisation constitutes a demanding challenge as it often implies a transfer of obligations to the private sector. It is also difficult to reconcile this principle with the WTO's TRIPs agreement. Equitable sharing of benefits is likely to be integrated into WTO's next round of negotiations and become one of the items that will underpin a new North-South bargain.

From Official Development Assistance to an Integrated Approach to Financial Transfers

In the current globalization process, it has become clear that the traditional ODA model cannot fulfil its promise of development. More innovative strategies must be employed. In the words of Kanbur and Sandler, "the aid delivery system of the last 50 years needs a change. It faces two challenges at the dawn of a new century. The first is disenchantment with conventional country-focused assistance, based on the perceived failure of that aid in fulfilling the objectives of economic growth, development, and poverty reduction. The second is rise of transnational problems as major factors in global relations and the

very process of development."[39] Before outlining new strategies for the integration of development financing policies, it is useful to look at the current situation of financial transfers to developing countries.

Official Development Assistance and Other Financial Transfers: Total ODA fell to US $49.6 billion in 1997, down from a 1992 high of US $65 billion. In real terms, this constitutes a 30 percent reduction. The share of ODA in the GDP of donor countries has fallen to 0.22 percent in 1997, below the 0.33 percent average maintained in the 1970s and 1980s, and well under the OECD countries' commitment to allocate 0.7 percent of their GDP to ODA, of which 0.2 percent should go to the least developed countries (LDCs). Currently, total ODA is US $20 billion less than it would have been if this average level had been maintained.[40] On the positive side, the part of ODA that is "tied aid" — that is, bilateral aid conditional on securing procurements from the donor country — has fallen from 50 percent of total ODA in 1979 to 20 percent in 1996, thus allowing for an allocation of resources increasingly driven by the domestic priorities of recipient countries. About three fifths of current aid volume is bilateral and two fifths is multilateral. The World Bank has estimated that the current volume of aid can lift 10 million people out of poverty every year.

While ODA has been reduced in the 1990s as a result of fiscal crisis, investment flows have undergone impressive growth in recent years as a consequence of financial market liberalisation. In 1990, total flows from developed to developing countries totalled US $100 billion, of which 57 percent was traditional official development assistance. In 1996, these flows had grown to US $338 billion, of which $299 billion came from private investment.[41] By 1998, private capital flows were five times higher than ODA.[42] Clearly, private investment has become the most important source of financial transfers to developing countries.

Debt-Relief Initiatives: The Least Developed Countries' external debt burden amounts to 90 percent of their combined GDP. Debt servicing consumes an important share of their export revenues and state budget. Tanzania spends nine times more on debt servicing than on health care, and four times more than on education.[43] In doing so, it sacrifices investment in human resources, which are the basis for future growth and development. In 1996, the World Bank and the IMF launched a special initiative for 41 Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) of which 33 are African. At the 1999 G7/8 Köln Summit, this initiative was taken further by broadening admissibility, accelerating the pace of debt relief, and linking debt relief more closely to poverty alleviation. It could still be improved; the

international community has shown its ability in the case of the Asian crisis to act decisively when the need arises.

Special Needs of Least Developed Countries: The share of ODA going to LDCs fell from 33 percent in 1995 to 24 percent in 1997. For 14 out of 21 OECD donor countries, ODA to these countries was lower in 1996 than it was in 1990.[44] A UN conference on LDCs is to be held in Brussels in 2001. Many development analysts argue that ODA should be targeted at LDCs. The WTO's February 2000 General Council adopted a package of measures to assist these countries with the objective of developing an integrated approach by all donors and international agencies. But many analysts argue that the largest potential gains for LDCs lie not in improved ODA but in better market access. Reflecting this view, Mike Moore put forward a proposal for duty-free and quota-free market access for the 48 LDCs to attract foreign investment and sustain their economic development. Similarly, in Seattle, the European Union proposed free access to essentially all products from LDCs but failed to reach consensus with Japan, Canada, and the United States, which wanted to exclude textiles from the deal.

The Financing for Development Initiative: The United Nations will hold the Global Conference on Financing for Development in 2001. Representatives from nation-states, Bretton Woods institutions, UN agencies, NGOs, and the private sector will attend. They will consider domestic financial resources, international resources (including FDI and other private flows), and international financial co-operation (including ODA and debt relief). Special attention will be given to the needs of African countries, LDCs, and small island states. The conference will aim at improving the coherence and consistency of the international monetary, financial, and trade regimes. To achieve this goal, it will consider market access, governance, and innovative sources of funding. The conference will for the first time address financial transfers in a broad and integrative manner, thereby constituting a unique opportunity to define new avenues for future financial structures designed to support non-trade agendas of globalization.

Good Governance

Trade and economic growth are more likely to promote sustainable and human development if they are backed by appropriate governance policies. As mentioned in the UNCTAD X action plan, "Democracy, rule of law, transparent and accountable governance and administration, including combating and eliminating corruption, are indispensable foundations for the realization of people-centred sustainable development."[45] A WTO study has similarly concluded that

accountability and good governance are critical variables that condition the impact of trade.[46]

Good governance is, for example, important to drawing in foreign investment. FDI is attracted by sound policies that allow for long-term predictability and stability, such as strong property rights, low levels of corruption, openness to foreign trade and investment, and macroeconomic stability. The development of policies that maximise the impact of foreign direct investment in terms of knowledge and skills development, and access to technologies, is also of key importance.

The articulation of national and international policies is another important aspect of good governance. As mentioned in the UNCTAD report on economic governance, "a capacity-building approach focusses attention on the importance of reconciling the task of institution-building at the national level and the challenge of constructing governance institutions at the global level."[47] This is especially true for the multilateral trade regime as the "effective operation of the WTO regime depends on encouraging and strengthening the growth of organizational capacities at the national level." The way in which trade and environmental policies are articulated at the domestic level is also important to achieving sustainable economic development. Particular attention should be given to interdepartmental co-ordination within countries and to environmental reviews of trade agreements.

Good governance also entails fighting corruption and organized crime. This is not an easy task, as international crime syndicates generate US $1,500 billion in revenues annually.[48] Many have argued for an international convention on international organized crime. Such an instrument could include provisions to support developing countries that wish to combat corruption and crime and to raise transparency standards. It is becoming clear that repressive measures alone cannot succeed in eliminating this growing problem. Efforts are increasingly needed to address this part of the informal economy.

New Responses to World-wide Governance Issues

Rubens Ricupero, Secretary General of UNCTAD, presented UNCTAD X, where 190 countries were represented, as a kind of "world parliament" where the post-Seattle "healing process" was to begin. But North-South divisions were still very apparent in February 2000. Developed countries made clear that they would refuse to strike a trade-oriented deal outside the WTO system, while developing countries showed hostility and cynicism toward the WTO. Moreover, OECD countries' top officials did not show up in Bangkok, highlighting the organization's lack of support among developed countries. Consequently, Supachai

Panitchpakdi, Thailand's deputy prime minister and chair of UNCTAD X, and designated successor to Mike Moore as the WTO's director in 2002, abandoned plans to convene an informal meeting of trade ministers. In his closing statement, Mr. Ricupero said that UNCTAD X had been "instrumental in creating an atmosphere of greater mutual understanding of the complexities of the globalization process. But much remains to be done in translating this into practical moves for institutional change at the international level."[49]

Many actors share the view that institutional change and new governance structures are needed to promote sustainable and human development in an increasingly integrated and complex world. The current governance system suffers from a lack of clear jurisdictions, insufficient participation, and transparency, as well as from incoherence and lack of co-ordination. It also faces the persistent issue of the non-accountability of UN and UN-related bureaucracies. The 1999 Human Development Report prepared by the United Nations Development Program, has tried to answer some of these problems by putting forward an ambitious plan to reform the international governance architecture.

Others argue that appropriate institutional structures are already in place but that they lack openness and proper co-ordination mechanisms. Opening existing institutions and creating new fora that would foster synergies within current structures are strategies that may have a better chance of success in the near term. Before resigning as IMF managing director, Michel Camdessus called for the creation of G30 summits, uniting the heads of states that sit as executive directors on the boards of the World Bank and IMF, and the Bretton Woods institutions and various UN agencies.

The recently created G20 brings together 18 countries[50] (including the G7/8 and major developing countries), the Bretton Woods institutions, and the European Union. It is a promising organization that could play a significant role in global governance. The G20 represents about 80 percent of world GDP and 65 percent of the world population, giving it considerable potential influence. As is the case for the G7/8, the G20 is the responsibility of the economic and finance departments of represented countries, a key feature that gives it special strength and influence. Its mandate focusses on good governance in financial markets and the reduction of vulnerability to international financial crises. But Paul Martin, Canada's finance minister and chair of the G20, has stressed the flexible and comprehensive mandate of the group: "There is virtually no major aspect of the global economy or international financial system that will be outside of the group's purview."[51] The G20 will expand its focus and consider poverty reduction strategies at its next meeting in Canada in the autumn of 2000.

A New Deal for Globalization: Mapping an Integrated Agenda for Policymakers

In a keynote address at the WTO High-Level Symposium on Trade and Environment in March 1999, UNEP's executive director Klaus Toepfer stressed "that trade and environment policy cannot be isolated from the impact of international debt, the need to alleviate poverty, the equitable imperative to transfer technology, or the need to enhance capacity of developing countries to face the challenges of sustainable development."[32] The UNCTAD X report also insisted that there was an "urgent need to rethink the processes, mechanisms and policies that underpin the functioning of the world economy, and in particular those that link developing countries to the forces of globalization."[33] These statements were echoed at UNCTAD X in Bangkok in February 2000 when several delegations called for an international new deal.

Part of this new deal should embrace renewing the Rio North-South agenda. As early as 1996, analysts argued that the basic post-Rio North-South bargains were already dead and needed to be revived to avoid regionalism or protectionism and to promote effective multilateral trade liberalisation.[34] A new North-South bargain similar to Rio could be struck outside the WTO system (which is perceived as too northern-oriented by many developing countries). This bargain would involve two undertakings. First, developing countries would fully implement their trade liberalisation commitments and also consider environment and labour issues in a new round of trade liberalisation. Second, OECD countries would agree to increase financial and technological transfers significantly to developing countries and to support capacity-building activities, and would open their markets to the South faster than currently planned. Only the most important stakeholders of foreign policy and international trade can craft such a bargain.

The "new deal" should be accompanied by the following policies. Efforts should be made to harmonise the trade and non-trade agendas through a systematic reform of the WTO regime in an integrative, transparent, and participatory manner to make it consistent with the objectives of human and sustainable development. Co-operation programs would be intensified — including a significant increase and better co-ordination in ODA deployment — to support developing countries in implementing trade and environmental agreements, as well as implementing action plans from the major UN conferences of the 1990s. This intensification of co-operation and implementation activities would be supported by a definite improvement of the interface between agendas and actors through reinforced inter-institutional co-operation. Furthermore, global gover-

nance would be broadened by the creation of new structures and practices (fora, formal and informal networks, organizations) that would allow for the full participation of developing countries and for a comprehensive consideration of globalization agendas. Institutional intergovernmental practices would also be made more transparent and open to allow for the participation of civil society and the private sector.

Harmonising the Trade and Non-Trade Agendas in the WTO Regime

Conducting a Comprehensive Environmental Review: A comprehensive environmental review of the WTO system should be conducted to clarify the relationship between MEAs and the multilateral trade regime. This review should produce recommendations for ministerial approval and be followed by significant reforms. As a starting point, Canada tabled a paper in Seattle that called for each negotiation group to "take environmental issues into consideration to make certain that liberalised trade is consistent with, and supportive of, the achievement of sustainable development."[55]

Such a review would be mutually beneficial to trade and environment regimes. By supporting the establishment of multilateral environmental standards regimes under MEAs, the WTO should avoid the pitfalls of unilateralism and protectionism in the field of environmental regulation. Harmonisation of provisions of the multilateral trade system with trade measures adopted for environmental purposes, both at the national and international level, would support the implementation of both regimes. This would also be true in the area of subsidies. A reduction in energy subsidies, for instance, would certainly be an effective tool to support commitments to reduce carbon dioxide emissions adopted under the Kyoto Protocol. The consequences for the global environment of certain practices related to trade should be a WTO priority.

Developing Inter-Institutional Co-operation with MEAs: The WTO and MEA secretariats should establish permanent co-ordination structures to make their regimes consistent and to develop mutually supportive policies. They could work on voluntary codes for minimal process and production methods standards, a range of common interpretations about the precautionary principle, and the operationalisation of the polluter-pays principle (Principle 16 of the Rio Declaration). They could also conduct an environmental review of the TRIPs agreement and elaborate a comprehensive plan to phase out trade-distorting and environmentally damaging subsidies. Attention could be given to full-cost pricing of natural resources to avoid market failures in their allocation.

Improving Transparency and Participation: Regarding transparency and participation issues, many share the view that "the WTO should adopt thoroughgoing procedural reforms to improve the transparency of its decision-making processes to both the public and non-governmental organizations."[56] Significant reforms should be implemented to support the participation of civil society and developing countries in WTO activities, including dispute resolution panels and negotiation groups. There is a need to ensure solid real-time information and communication with civil society representatives where this is feasible and useful.

Implementing the 1990s Action Plans and Programs

Intensifying International Co-operation Activities: International environmental instruments still have untapped potential that could be exploited through the intensification of bilateral and multilateral co-operation and joint implementation activities. A systematic process to implement these instruments in an integrated manner is needed. This process could culminate with a conference of the heads of UN organizations, MEAs, the World Bank, and the IMF, as well as country representatives. It should also involve TNCs and civil society representatives. This conference would aim at integrating agendas and designing permanent co-ordination mechanisms that would ensure consistency in the implementation of major UN and MEA action plans and programs. Bilateral co-operation activities can also be made consistent with multilateral activities by closely following these action plans and programs and by working through the focal-point mechanisms.[57] Strong action is needed from OECD countries to implement their commitments at this level. Resorting to Sahel-Club–like activities in a more engaging way can be a practical approach.

An Integrated Approach to Financing: The rise of FDI, the fall of ODA, the role of trade in financing development, and a series of other factors make an integrated approach to financial transfers more necessary than ever. The Financing for Development initiative should be strongly supported as the key to a comprehensive review of financing sources and channels, and as a way of developing innovative sources and solutions to financing challenges.

The OECD's Development Assistance Committee also has a key role to play by renewing its member countries' commitment to allocate 0.7 percent of their GDP to ODA, with 0.2 percent targeted to LDCs. The OECD countries and Bretton Woods institutions also need to co-ordinate and integrate their approach-

es more closely. There is also a need to better target public and private resource flows to countries that have sound economic policies.[58] This good governance environment is more likely to lead to an efficient use of aid and private resources, and to have structuring impacts on development and poverty alleviation. In addition to better targeting, a common pool approach should be adopted, when appropriate, to aggregate donors' resources for development priorities that would be regionally or domestically defined.[59] Using the "chef de file" approach is likely to achieve better efficiencies in co-ordination efforts in the national settings of recipient countries.

Supporting Inter-Institutional Activities: An effort should be made to systematically identify and support inter-institutional activities and mechanisms that can be gradually developed over the next few years. The UNEP/MEA secretariats meetings should be made into a permanent structure that meets annually and includes other UN organizations, multilateral financing institutions, and key representatives from civil society such as the World Conservation Union. Such meetings could produce a comprehensive framework for the joint implementation of major MEAs, as well as a permanent and systematic framework for collaboration between secretariats and UN institutions that would allow for synergies and a better allocation of scarce financial and human resources. Better funding for MEA secretariats and UNEP would support such initiatives. In the trade and environment area, the creation of the Standing Conference on Trade and Environment should be supported as a key mechanism for the co-ordination of environmental policy as it relates to trade.

Broadening the Governance Table

New mechanisms for Developing Countries Representation: A Role for the G20: At their December 1999 meeting, members of the G20 reaffirmed the importance of the WTO's trade liberalisation process. By addressing some of the issues discussed above, the G20 could play a significant role in elaborating a new North-South bargain that would serve as a basis for resuming talks on a new round of trade liberalisation. This would require expanding the mandate of the group to trade, environment, and development issues in the same way that the G7/8 has gradually expanded its mandate to international security matters. The G20 could serve as a forum to design and foster the establishment of a new global governance for the multiple and necessarily interrelated agendas of globalization. It could thus be instrumental in seizing the current window of opportunity and breaking the Seattle impasse.

Integrating Civil Society and the Private Sector: NGOs and TNCs have become fundamental actors in the globalization process whose contributions to evolving global governance models should be facilitated. Inconsistency — almost whimsicality — affects the decisions and orientations of international institutions when it comes to effective participation of civil society in the definition and implementation of agendas. This could be addressed more systematically through a high-level conference on the role and means of civil society in a better-integrated global governance system.

NGOs can play a major role in capacity-building and implementation activities at the local level. They should identify and articulate new issues to be addressed by international governance structures. NGOs have a strong capacity to synthesise and disseminate information, and to mobilise civil society. Governance structures are gradually opening to allow NGOs and civil society to play their roles fully. As argued by Mark Halle, "It is time to recognise that there is an emerging global standard for transparency, participation and access to judicial processes, which cannot be ignored. It is the basis of the new global governance."[6] Parliamentarians, who have many transnational co-operative institutions and forums (the Commonwealth, la Francophonie, and regional/sub-regional organizations) can contribute to bridging the gap between governance structures and civil society.

TNCs have a major, but largely unexplored, potential to contribute to sustainable development. Channelling investment toward sustainable development is a very complex issue that requires some innovative approaches. To tap the TNCs' potential, the international community needs to bring them into the new framework of world governance. Transparency and accountability, formal obligations and informal habits, must be reinforced, especially in the environmental sector. Appropriate international policies must also be put into place to guide and influence TNCs' behaviour. The careful use of regulations, standards, economic incentives, and disincentives must be promoted to reach this objective. Voluntary codes of conduct or OECD guidelines approaches can also generate useful dynamics.

Seizing Upcoming Opportunities

The next few years will offer many international opportunities to bring about the new approaches and strategies needed in the current post-Seattle context. Annual G7/8 meetings will continue to expand and deepen their focus from economic and financial matters to security, as well as to social and environmental concerns, thereby opening new opportunities for broadened governance. They could benefit from a wider North-South perspective on these issues that could be developed at the G20's next meetings in the fall 2000.

In the coming months, the WTO will experience a phase of introspection and analysis that will give it time for systematic analyses and reforms.

The Summit of the Americas (April 2001) could help resolve some environmental and social issues that plague North-South relations and imperil further multilateral trade liberalisation. The two processes should feed into one another and contribute to resolving some of the harmonisation issues still to be addressed.

Also in the spring of 2001, the Financing for Development Conference will be a unique opportunity to assess the world aid system and to develop an integrated approach to financial transfers that could boost development and contribute to restoring North-South confidence. The outcome of this conference could have a major impact on financial issues that will be addressed at the Rio + 10 Conference scheduled for 2002. Multilateral work at the UN Commission on Sustainable Development will be of central importance. Meanwhile, UNEP's efforts to strengthen the institutional framework supporting the global environmental regime hold the potential for new synergies that could feed into these processes and lead to new efficiency standards. The G7/8 and G20 should systematically prepare for these events so they become meaningful stepping stones toward a new international governance structure.

Conclusion: A New and Determined Approach

It is paradoxical that Seattle's failure highlighted the deficiencies of WTO governance while it opened a new window of opportunity for developing innovative strategies of global governance. Global governance has become more complex and the need to integrate various agendas of globalization into a coherent structure is more apparent than ever. As stated in the Human Development Report: "The challenge of globalization in the new century is not to stop the expansion of global markets. The challenge is to find the rules and institutions for stronger governance – local, national, regional and global – to preserve the advantages of global markets and competition, but to provide enough space for human, community and environmental resources to ensure that globalization works for people – not just for profits."[6]

The values behind such an approach rest on a broadly shared concern in western democracies about the need to provide domestically for the larger number, and the projection of this concern outward to the global community. The rationale at a global level is the importance of achieving the widest participation possible in the trade liberalisation process. In order to secure a commitment from reluctant developing countries that will allow the trade agenda to go forward, it is imperative to craft understandable and clear priorities that encompass the wider globalization agenda. Addressing developing countries' needs, advancing environmental protection, and conserving threatened natural resources are core

elements to integrate in this new global agenda. Opening up the decision processes of global governance systems and allowing systematic innovations by hybrid creatures such as the G20 are also part of the meeting of minds and interests that is needed to reconcile developed and developing countries.

This exercise requires an uncommon resilience in giving the multiple non-trade agendas their place in foreign policy efforts by adopting integrated rather than fragmented approaches. Establishing the multilateral structures and fora required to make renewed North-South bargains a reality constitutes a worthy ideal for Canadian foreign policy and that of its G7/8 partners. Canada's ability to articulate interests in multilateral fora and to develop consensual policies would serve this approach well. Canada can also put its credibility to good use by playing a mediatory role between the North and South, helping restore confidence and forging basic bargains. Moreover, Canadian foreign policy has long worked to integrate civil society and can thus work very comfortably with the open, transparent processes this entails. Canada has a seat in the G20, the UN Security Council, and the Summit of the Americas, and is also member of the G7/8, la Francophonie, the Commonwealth, and the trade ministers Quadrilateral, positions that give it considerable influence. It can also make substantive contributions in the UN Commission for Sustainable Development as trade liberalisation talks regain momentum.

To do so efficiently and make a meaningful contribution that gives a direction to these changes, foreign policy, international financial, and trade talks, as well as summitry mechanics, must all be part of defining this new coherence and consistency. There are considerable obstacles on the way to efficiently integrating such complex issues.

Increased trade is unrealistic outside a peaceful and secure setting. Population growth, natural resources depletion, and poverty-related social instability in an increased number of countries can affect peace and security. To face this evolving paradigm responsibly, the links between social and environmental realities and the international trade, peace and security agendas must be clearly recognised, addressed, and acted upon.

As with any change of course, the obstacles to change cannot be overcome without meaningful leadership at the highest level of foreign policy, international finance, international trade, and the security apparatus. The steering of globalization forward in a direction that is more humanistic ultimately rests not on administrative personnel and international bureaucracies, but on the heads of governments and their ministers, who must elaborate and implement the necessary vision.

1 From the opening address to NGOs at the Seattle Symposium on International Trade Issues in the Next Decade, November 29, 1999. Reproduced in *Social Development Review*, Vol. 3, no. 4 (December 1999), p. 24.

2 The author would like to thank Karel Mayrand, his research assistant, for his exceptional contribution. He also wishes to express his appreciation to André Beaulieu and Peter Watson for their comments and input, as well as Élizabeth Camiré for documentary support.

3 The expression was used in the United Nations Development Program (UNDP), *Human Development Report 1999* (New York: Oxford University Press, 1999), p. 1.

4 UNDP, *Human Development Report 1999*, p. 8.

5 Source for this section: UNDP, *Human Development Report 1999*. Additional sources: *Social Development Review*; UNCTAD, *Trade and Development Report 1999* (New York: United Nations, 1999); UNCTAD, *Report of the Secretary General to UNCTAD X* (New York: United Nations, 1999) TD 380; UNCTAD, *World Investment Report: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development* (New York: United Nations, 1999).

6 UNDP, *Human Development Report 1999*, p. 1.

7 This phenomenon was analysed in *Toward a New International Architecture: Report of the Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations* (ECSA/9/1), New York, January 21, 1999.

8 See K. Kaiser, J. Kirton and J. Daniels (eds.), *Shaping a New International Financial System* (Aldershot: Ashgate Press, 2000).

9 UNCTAD, *World Investment Report*, p. 17.

10 UNDP, *Human Development Report 1999*.

11 UNDP, *Human Development Report 1999*.

12 UNDP, *Human Development Report 1999*, p. 60.

13 J. Wolfensohn, communication at UNCTAD X, Bangkok, February 2000.

14 The term "digital divide" was coined by James Wolfensohn, President of the Word Bank, in a communication at UNCTAD X.

15 UNDP, *Human Development Report 1999*, p. 62.

16 Most international publications refer to TNCs without defining the concept, thus avoiding academic debates over different definitions. However, a simple, widely agreed definition is a company that 1) engages in foreign production through its affiliates located in several countries, 2) exercises direct control over the policies of its affiliates, and 3) implements business strategies in production, marketing, finance, and staffing that transcend national boundaries. Department of Economics, Iowa State University, www.econ.iastate.edu/classes/econ355/choi/mnc.htm (April 2000).

17 Moderate water stress occurs when more than 20 percent of available renewable freshwater resources are used. High water stress refers to a situation in which more than 40 percent of available resources are used. World Meteorological Organization (WMO), *Comprehensive Assessment of Freshwater Resources of the World* (New York: United Nations, 1997).

18 J.M. Baillie and B. Groombridge (eds.), *1996 IUCN Red List of Threatened Animals* (Cambridge/Gland: World Conservation Union (IUCN), 1996).

19 World Resources Institute, UNEP, UNDP and World Bank, *World Resources 1998–99: A Global Guide to the Human Environment* (New York: Oxford University Press, 1998), p. 156.

20 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *IPCC Second Assessment 1995* (WMO and UNEP, 1995).

21 L. Brown, M. Renner and B. Halweil (eds.), *Vital Signs 1999: The Environmental Trends That Are Shaping*

Our Future (New York: W.W. Norton and Company, 1999), p. 74.

22 H. Nordstrom and S. Vaughan, *Special Studies 4: Trade and Environment* (Geneva: World Trade Organization, 1999), p. 1.

23 Nordstrom and Vaughan, *Special Studies 4: Trade and Environment*, p. 5.

24 They are the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer (1985), the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (1987), the Basel Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Waste (1989), the Framework Convention on Climate Change (1992), the Convention on Biological Diversity (1992), the Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa (1994), the Kyoto Protocol on Climate Change (1997), and the Cartagena Protocol on Biosafety (2000). In addition, Agenda 21, the action plan of the Rio Conference on Environment and Development, was adopted in 1992, with a Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation, and Sustainable Development of all Types of Forests.

25 Michael Moore from the opening address to the Seattle Symposium on International Trade Issues in the Next Decade, November 29, 1999.

26 D.C. Esty and D. Geradin, "Environmental Protection and International Competitiveness: A Conceptual Framework," *Journal of World Trade*, Vol. 32, no. 3 (June 1998), pp. 5–46 (p. 46).

27 United Nations General Assembly, *Rio Declaration on Environment and Development*, A/CONF151/26 (Vol. I), 1992.

28 The following MEAs are listed in NAFTA: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste. See P.M. Johnson and A. Beaulieu, *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law* (Washington DC, Island Press, 1996).

29 Without explicitly specifying the relationship between the Cartagena Protocol and trade agreements, the Protocol's preamble establishes the parameters of this relationship by recognising that trade and environment agreements should be mutually supportive with a view to achieving sustainable development, and emphasises that this protocol shall not be interpreted as implying a change in the rights and obligations of a party under any existing international agreements.

30 D. Runnals, *Shall We Dance? What the North Needs to do to Fully Engage the South in the Trade and Sustainable Development Debate*, Working Paper, Trade and Sustainable Development Program (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development (IISD), 1996), p. 13.

31 Nordstrom and Vaughan, *Special Studies 4: Trade and Environment*, p. 3.

32 Nordstrom and Vaughan, *Special Studies 4: Trade and Environment* (taken from press release).

33 Many analysts argue that the interpretation of GATT's article XX, sanitary/phytosanitary provisions, as well as processes and production methods, will have to be revised under WTO's dispute resolution procedures. In their view, the interpretative framework should be generally more open to environmental protection measures, which implies the reversal of the burden of proof in certain cases. For a more detailed analysis, see T.J. Schoenbaum, "International Trade and Protection of the Environment: The

Continuing Search for Reconciliation," *American Journal of International Law*, Vol. 91, no. 2 (April 1997), pp. 268–313.

34 The Fourth Session of the Intergovernmental Forum on Forest has produced a comprehensive action plan on forest protection in February 2000 that will be studied by the UN Commission on Sustainable Development. In the water sector, the second World Water Forum and Ministerial Conference on Water (The Hague, March 2000) has produced *A Vision for Water for the 21st Century*, to be followed by a framework for action that will serve as a plan of action for states, NGOs, and IGOs in the next 25 years.

35 K. Toepfer, "UNEP's Convention Priorities," *Synergies: Promoting Co-operation on Environmental Treaties*, Vol. 1, no. 1 (October 1999), p. 1.

36 United Nations Conference on Environment and Development, *Agenda 21*, chap. 38, 1992.

37 For a more detailed analysis of the proposal of the Standing Conference on Trade and the Environment, see M. Mercer, *International Trade and the Environment: Addressing the Co-ordination Challenge* (Montreal: World Conservation Union (IUCN), Canada Office, 1999), pp. 6-7.

38 UNCTAD, *Report of the Secretary General to UNCTAD X* (New York: United Nations, 1999), TD 380, p. 27.

39 R. Kanbur and T. Sandler, "A Radical Approach to Development Assistance," *Development Outreach*, Vol. 1, no. 2 (Fall 1998), p. 15.

40 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Development Co-operation Report 1999: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee," *Development Assistance Committee Journal*, Vol. 1, no. 1 (February 2000).

41 K. Botchwey, *Financing for Development: Current Trends and Issues for the Future*, UNCTAD, 2000, TD(X)/RT.1/11, p. 3.

42 Global Environment Facility, *GEF Lesson Notes*, no. 2 (April 1998), p. 1.

43 UNCTAD, *Report of the Secretary General to UNCTAD X*, p. 15.

44 UNCTAD, *Report of the Secretary General to UNCTAD X*, pp. 22-23.

45 UNCTAD X, *Plan of Action* (New York: United Nations, 2000), p. 5.

46 Nordstrom and Vaughn, *Special Studies 4: Trade and Environment*, p. 52.

47 UNCTAD X, *High-Level Round Table on Trade and Development Governance: Summary*, 1999, p. 7.

48 UNDP, *Human Development Report 1999*, p. 42.

49 R. Ricupero, *From the Washington Consensus to the Spirit of Bangkok*, Closing Statement at UNCTAD X, Bangkok, February 19, 2000, p. 7.

50 The 18 countries are Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Italy, Japan, Mexico, Russia, Saudi Arabia, South Africa, South Korea, Turkey, the United Kingdom, and the United States.

51 Finance Canada Press Release, September 25, 1999.

52 International Institute for Sustainable Development (IISD), *Sustainable Developments*, Vol. 12, no. 2 (rev.), March 22, 1999, p. 2.

53 UNCTAD, *Report of the Secretary General to UNCTAD X*, p. 19.

54 See F. Bergsten, "Globalizing Free Trade," *Foreign Affairs*, Vol. 75, no. 3 (May/June 1996); and Runnals, *Shall We Dance?*

55 The document was entitled "Canadian Approach to Trade and Environment in the New WTO Round."

56 Schoenbaum, "International Trade and Protection of the Environment," p. 313.

57 Focal-point mechanisms are national or regional institutions that centralise incoming funding and co-ordinate

implementation activities related to the Convention to Combat Desertification.

58 Kanbur and Sandler, "A Radical Approach to Development Assistance."

59 The Sahel Club has the potential to create such a pathway in the case of West Africa, but it would need more consistent support from senior foreign policy personnel and decision makers of key countries.

60 Mark Halle, "Seattle and Sustainable Development," *Bridges: Between Trade and Sustainable Development*, Geneva, International Center on Trade and Sustainable Development (ICTSD), Year 4, no. 1 (January/February 2000), pp. 13–14.

61 UNDP, *Human Development Report 1999*, p. 2.

Enjeux publics

Au-delà du commerce international

Pour une gestion élargie et mieux intégrée de la mondialisation

Pierre Marc Johnson

avec

Karel Mayrand

IRPP

INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES / INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY

Juillet/July 2000

vol. 1, n° 3 (f)

Policy Matters

ISSN 1492-7012 | Enjeux publics

Né en 1946, avocat, médecin, ancien premier ministre du Québec et ancien professeur de droit à l'Université McGill, Me **Pierre Marc Johnson** est avocat-conseil au cabinet HEENAN BLAIKIE de Montréal depuis 1996; il siège aussi sur le conseil d'administration de plusieurs sociétés. Il pratique dans les domaines des négociations commerciales, des partenariats internationaux et de l'investissement de capital-risque dans le secteur des nouvelles technologies de l'information, du divertissement, de l'immobilier et des produits financiers. Il a une vaste expérience des négociations internationales auprès des Nations-Unies en matière d'environnement et de développement. De 1976 à 1987, il a été député à l'Assemblée Nationale du Québec et membre du Conseil des ministres notamment comme ministre du Travail et de la main-d'œuvre, des Institutions financières, de l'Immigration, des Affaires sociales, de la Justice et procureur général, des Affaires intergouvernementales canadiennes; en 1985, il a été premier ministre du Québec et, de 1985 à 1987, chef de l'opposition officielle. Il abandonne alors la politique et devient professeur de droit à l'Université McGill de 1989-1998. Me Johnson siège au comité-aviseur sur les effets environnementaux du commerce de la Commission nord-américaine de coopération environnementale; il a été vice-président de la Table ronde nationale sur l'économie et l'environnement et président de son comité des affaires étrangères de 1990 à 1997 (un organisme statutaire qui conseille le premier ministre du Canada). Il donne des conférences sur le processus et les effets de la mondialisation partout en Amérique du nord, en Amérique latine et en Europe. Il est l'auteur de nombreux articles et plus particulièrement d'un ouvrage sur le droit commercial international intitulé *The Environment and Nafta — Understanding and Implementing the New Continental Law* (Island Press, Washington D.C., 1996). Monsieur Johnson est Docteur Honoris Causa de l'Université Claude Bernard, Lyon (1993). Il est également Fellow de la Société Royale du Canada (1995) et Grand officier de l'Ordre de la Pléiade (2000).

La version originale anglaise de ce document fera partie d'un ouvrage de John Kirton, Joseph Daniels et Andreas Freytag (dir.) intitulé *Guiding Global Order: G8 Governance in The Twenty First Century*, à paraître chez Ashgate Press en octobre 2000.

Introduction 4

Les multiples facettes de la mondialisation :
La diversité du changement 5

L'OMC et le défi environnemental :
Réconcilier commerce et développement durable 13

Renforcer et intégrer les instruments de gestion
non commerciaux de la mondialisation 18

Vers un « New Deal » mondial :
Repenser la mondialisation en intégrant les ordres du jour
des décideurs 27

Conclusion :
Pour une approche novatrice et déterminée 33

Notes 36

Les gens, surtout les jeunes, ont raison de juger le chômage trop élevé. Et les syndicats ont aussi raison de vouloir de meilleurs salaires et de meilleures conditions de travail. Même chose pour les écologistes qui affirment que tout développement doit être durable et ne pas détruire l'équilibre écologique de la planète. Quant aux pays en voie de développement, qui se disent privés de justice économique et d'un accès équitable aux marchés, on ne peut que leur donner raison, à eux aussi.

Mike Moore, Directeur général de l'OMC, 29 novembre 1999[1]

Introduction[2]

Ces propos de Mike Moore, tenus en novembre 1999 peu avant la rencontre à Seattle des ministres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), étaient prémonitoires des troubles qui allaient éclater quelques jours plus tard. Ont alors convergé vers Seattle les plus importants groupes de la société civile mondiale, dont les plus structurés réclamaient démocratie, transparence et prise en compte des questions d'environnement et de développement. Pour paraphraser Alexandre Dubcek, ils exigeaient en somme une « mondialisation à visage humain »[3]. Leur message était on ne peut plus clair : laissez-nous monter à bord du train ou nous en bloquerons la voie. Les événements de Seattle ont d'ailleurs passé près de faire dérailler ce train, dont le rythme s'est depuis considérablement ralenti. Début 2000, les délégués et analystes du Forum économique de Davos et de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED X) de Bangkok se sont donc échinés à élaborer les stratégies qui lui permettraient de retrouver sa vitesse de croisière.

À Seattle, la mondialisation s'est en fait retrouvée à la croisée des chemins : elle doit maintenant intégrer le développement humain et durable à un ordre du jour essentiellement axé sur les questions commerciales et financières, ou faire face à l'hostilité grandissante de la société civile et des pays en voie de développement (PVD). Or, traînée comme un boulet dans tous les forums internationaux, une telle hostilité compromettrait, à terme, l'appui politique local et national à la libéralisation du commerce et des flux financiers. La leçon de Seattle pourrait donc être celle-ci : une fuite en avant de la mondialisation risque d'en provoquer l'interruption au profit du régionalisme et du protectionnisme, avec les contrecoups qui s'ensuivraient sur l'économie mondiale et le système de valeurs qui la sous-tendent.

L'après-Seattle soulève ainsi des questions fondamentales touchant la gestion mondiale, tout en offrant aussi l'occasion d'élaborer en la matière des struc-

tures innovatrices. On pourrait définir la gestion mondiale comme « un cadre de règlements, d'institutions et de pratiques établies qui déterminent des limites ou des incitations en ce qui a trait au comportement des personnes, des organisations et des entreprises[4] » et, devrait-on ajouter, des gouvernements des États-nations. Jamais il n'a été aussi urgent de concilier les aspects commerciaux et non commerciaux de la mondialisation. Or, l'OMC n'a pas été conçue pour affronter seule les changements radicaux que cela impose. Aussi de nouvelles approches de la gestion mondiale, qui sans l'exclure ne se limitent pas à cet organisme, sont-elles nécessaires.

Ce document de travail plaide en faveur de telles approches et en définit certains éléments clés. Il analyse tout d'abord les multiples facettes de la mondialisation et les tensions qui en découlent entre ses dimensions commerciale et non commerciale, soutenant que la division Nord-Sud n'est pas qu'affaire de commerce mais aussi de pression démographique, d'épuisement des ressources naturelles, d'accès limité aux nouvelles technologies et de vulnérabilité financière. En deuxième lieu, il examine brièvement les divisions ayant mené à l'échec de Seattle, en insistant sur la nécessité de résoudre les questions de commerce, d'environnement et de coordination qui se posent à l'OMC. Mais, au-delà de ces questions, nous sommes d'avis que des modifications profondes s'imposent pour mieux relier l'OMC aux Accords environnementaux multilatéraux (AEM) élaborés depuis 15 ans. Seront ensuite examinés les instruments de gestion mondiale adoptés hors de l'OMC, de même que les questions découlant des engagements, conventions et plans d'action internationaux adoptés dans les années 1990. Enfin, on étudiera les possibilités de renouvellement du contrat Nord-Sud et de conciliation des différentes facettes de la mondialisation. Mais, surtout, ce document propose d'en appeler aux plus hautes autorités du G7/8 et du G20 pour qu'elles intègrent le plus efficacement possible leurs ordres du jour respectifs relativement à mondialisation, tant dans ses aspects commerciaux, financiers, environnementaux que sociaux.

Les multiples facettes de la mondialisation : La diversité du changement[5]

Il est inexact de présenter la mondialisation comme un phénomène nouveau. Les derniers siècles ont été marqués par plusieurs épisodes de forte intégration économique et politique, le début du XVIe siècle et la fin du XIXe ayant notamment constitué des « âges d'or » pour l'ouverture des marchés et des échanges

internationaux. Le processus en cours se distingue toutefois par son ampleur, sa profondeur et son caractère institutionnel. Il est véritablement mondial et multidimensionnel. Il repose sur le marché, est animé par de puissantes forces économiques et se trouve accéléré par une révolution technologique. Il est enfin soutenu et structuré par un vaste réseau d'organismes et d'instruments officiels ou informels, publics ou privés.

L'essor du commerce

Les 50 dernières années ont été caractérisées par une croissance économique sans précédent qui s'est fortement répercutée sur les sociétés du monde entier :

- De 1950 à 2000, le produit national brut (PIB) en dollars constants a été multiplié par six à l'échelle mondiale et a augmenté de presque trois fois per capita.
- Durant la même période, le commerce international a été multiplié par 14.
- En 1998, le commerce international comptait pour 14 p. 100 du PIB mondial (39 300 milliards $US) par rapport à 6 p. 100 en 1950.
- De 1987 à 1997, la part du commerce dans le PIB mondial est passée de 10 p. 100 à 15 p. 100, une tendance à la hausse que seule la crise asiatique de 1998 est venue infléchir.
- Les échanges commerciaux comptent actuellement pour 19 p. 100 du PIB des pays de l'OCDE et pour 40 p. 100 de celui du Canada, le plus petit pays du G7/8.
- La part des échanges commerciaux dans le PIB du Canada a augmenté de 56 p. 100 au cours des 12 années antérieures à 1999.
- Aux États-Unis, le membre le plus important du G7/8, les exportations ont suscité plus du quart de la croissance économique et la création de 20 millions d'emplois au cours des 10 années antérieures à 1999.

L'existence d'un régime de libre-échange multilatéral, stable, réglementé et prévisible représente ainsi pour le Canada et plusieurs autres pays du G7/8 un enjeu fondamental. Pour autant, le commerce international n'est pas toujours synonyme de développement international. Par exemple, les pays de l'Afrique sub-saharienne demeurent parmi les plus pauvres du monde même si leur PIB combiné repose à hauteur de 30 p. 100 sur les exportations, car les devises étrangères obtenues via ces échanges commerciaux sont absorbées par le service de la dette. Bref, les échanges commerciaux favorisent sans aucun doute la croissance, mais une série d'autres conditions doivent être remplies pour que celle-ci se traduise en développement.

L'explosion des mouvements de capitaux

L'explosion des flux monétaires est aussi un important vecteur de mondialisation. En 1970, il s'échangeait chaque jour de 10 à 20 milliards de dollars US sur le marché international des devises. C'est aujourd'hui 1 500 milliards qui changent quotidiennement de mains[6]. Les marchés financiers sont caractérisés par l'anonymat et l'absence d'imputabilité de nombreux acteurs. Presque illimités en nombre, ces transactions et transferts de fonds instantanés évitent souvent tout contrôle gouvernemental grâce à de puissantes technologies. Ce phénomène, qui ajoute à la difficulté de réglementer ces marchés, influe considérablement sur la gestion nationale et mondiale.

Le volume et la rapidité des transactions ont aussi accentué la volatilité des mouvements de capitaux[7], et la crise asiatique en a montré l'effet dévastateur sur le commerce international et les économies nationales. En 1996, les mouvements nets de capitaux vers l'Indonésie, la Corée, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande ont totalisé 93 milliards $US. Dès l'année suivante, ces pays ont connu des décaissements nets de 12 milliards $, soit une fluctuation de 105 milliards $ égale à 11 p. 100 de leurs PIB combinés. Résultat : le salaire réel a chuté de 40 p. 100 à 60 p. 100 et 13 millions de personnes ont perdu leur emploi. En moins d'une année, le taux de pauvreté est passé de 11 p. 100 à 40 p. 100 en Indonésie, provoquant une grande instabilité sociale et politique. De 1997 à 1999, la communauté financière internationale a consenti plus de 170 milliards $US à la stabilisation des marchés financiers de ces pays, de la Russie et du Brésil, ce qui semble avoir empêché d'autres pays de connaître un sort semblable[8]. Mais par suite de cette crise, la croissance des pays développés a fléchi à 2 p. 100 en 1997 et 1998, celle des échanges commerciaux internationaux a dégringolé de 10 p. 100 en 1997 à 3,7 p. 100 l'année suivante.

Les investissements directs à l'étranger (IDE), autre élément majeur des flux financiers, ont progressé plus rapidement ces dernières années que le commerce mondial, s'imposant eux aussi comme un important vecteur de mondialisation économique. Les IDE ont totalisé 644 milliards $US en 1998 — en hausse de 39 p. 100 par rapport à l'année précédente —, sous l'effet de fusions et d'acquisitions transfrontalières. La part de ces investissements destinée aux PVD s'élevait à 42 p. 100 en 1998, comparativement à 18 p. 100 au milieu des années 1980. Mais du total des IDE effectués pendant cette décennie dans ces pays et en Europe de l'Est, plus de 80 p. 100 sont allés à 20 pays seulement, la Chine à elle seule en accaparant le quart. En 1998, les cinq principaux pays en voie développement ont bénéficié de 55 p. 100 des IDE effectués dans l'ensemble des PVD[9]. Or, les IDE contribuent fortement à la croissance des pays et à la structuration de leur économie, au point d'avoir largement surpassé l'Aide publique

au développement (APD) chez ceux qui en ont le plus profité. Dans le même temps, les marchés de capitaux et monétaires ont montré que leur volatilité pouvait perturber les pays bénéficiaires et accroître leur vulnérabilité.

Intensification des pressions démographiques

La population du globe a presque quadruplé au XXe siècle, passant de 1,6 milliard à 6 milliards d'habitants[10], et 80 millions de personnes — l'équivalent de l'Allemagne — s'y ajoutent chaque année. Selon les prévisions « moyennes » des Nations unies, elle augmentera de 38 p. 100 en un quart de siècle pour atteindre 8,3 milliards en 2025. Une augmentation concentrée à hauteur de 90 p. 100 dans les villes des PVD, avec ce qui s'ensuit de pressions sur les infrastructures urbaines, les stratégies de croissance, l'environnement et la paix sociale.

Cette croissance démographique va de pair avec une migration grandissante. Chaque année, 42 millions de personnes émigrent temporairement pour travailler. À l'heure actuelle, de 130 à 145 millions d'immigrants légaux vivent en permanence à l'extérieur de leur pays natal. Le monde compte 4 millions de réfugiés internes et 15 millions de réfugiés externes. Le nombre de voyageurs internationaux a augmenté à 590 millions par année. Sans précédent dans l'histoire de l'humanité, ces fluctuations et mouvements de population favorisent l'instabilité des frontières et exigent évidemment le maintien d'une formidable croissance pour rehausser le revenu par habitant. Ils stimulent concurremment une expansion des marchés et de la consommation qui fait pression sur les ressources naturelles et les écosystèmes. Autant de facteurs contribuant partout à l'apparition d'interdépendances nouvelles, au rapprochement de groupes transfrontaliers et à la mutation du tissu social.

La révolution de l'information

Le monde connaît simultanément une autre transition historique avec l'essor d'une société de l'information stimulée par d'énormes changements technologiques dans le domaine des communications et de l'informatique. Le nombre de postes de télévision par 1 000 habitants a ainsi doublé de 1980 à 1995, passant de 121 à 235, tout comme la durée des communications téléphoniques internationales, passée de 33 milliards à 70 milliards de minutes de 1990 à 1996. Cent mille ordinateurs avaient une connexion directe à Internet en 1988, contre 36 millions en 1998, année où l'on dénombrait 140 millions d'utilisateurs d'Internet. Ceux-ci devraient totaliser 700 millions dès 2002, alors que le volume des données transitant par Internet doublait tous les 100 jours en ce tournant de siècle[11].

Une quantité jamais vue d'idées et d'informations circule ainsi en temps réel, échappant le plus souvent à tout contrôle direct des États. Ce phénomène a

une incidence considérable sur la démocratie et la gestion mondiale. Il fait obstacle aux restrictions à la liberté d'expression dans les régimes autoritaires. Il favorise l'efficacité des organismes non gouvernementaux en leur donnant accès à un vaste réseau facilitant les processus démocratiques à l'échelon régional et international. Il contribue parmi les populations à une circulation du savoir qui influe sur les politiques locales et nationales.

Cette révolution technologique a aussi un effet profondément structurant sur l'économie mondiale. Les activités économiques liées à Internet représentent d'ores et déjà 300 milliards $US ou 5 p. 100 du PIB des États-Unis. Elles génèrent dans ce pays près du tiers de la croissance, emploient 1,2 million de travailleurs et englobent un secteur équivalent à celui de l'industrie automobile pour ce qui est de la main-d'œuvre et du marché. La valeur du commerce électronique, qui était de 2,6 milliards $US en 1996, pourrait atteindre jusqu'à 300 milliards en 2002[12]. Et la part des produits de haute technologie dans les échanges internationaux a doublé de 12 p. 100 à 24 p. 100 dans les années 1990. Bref, une nouvelle vague de développement social et technologique déferle sur le monde.

La division du monde : une nouvelle perspective Nord-Sud

Les données illustrant les tendances à la mondialisation masquent pourtant l'énorme fossé qui se creuse entre le Nord et le Sud, en remplacement de l'opposition traditionnelle Est-Ouest. Le cinquième de la population du globe contrôle aujourd'hui 86 p. 100 du PIB mondial et 82 p. 100 des exportations. Cette élite effectue 92 p. 100 des IDE et en reçoit plus des deux tiers. À l'autre extrême, le cinquième le plus pauvre de la planète n'accueille que 1 p. 100 de ces investissements. L'écart séparant les revenus de ces deux groupes, qui était de 30 pour 1 en 1960, a bondi à 70 pour 1 en 1997.

La Banque Mondiale estime que 1,2 milliard de personnes vivent avec moins de 1 dollar US par jour, et elle n'envisage aucune amélioration d'ici à 2008[13]. La Terre compte environ 840 millions de gens sous-alimentés. Depuis 1971, le nombre de pays considérés par les Nations unies comme étant très pauvres — les pays les moins avancés (PMA) — est passé de 25 à 48. Ces PMA, qui regroupent 13 p. 100 de la population mondiale, représentaient en 1997 seulement 0,4 p. 100 des exportations et 0,6 p. 100 des importations, une baisse de 40 p. 100 par rapport à 1980. Plus de 80 pays ont vu fléchir leur PIB par habitant dans les années 1990, seuls 33 pays ayant maintenu une croissance annuelle égale ou supérieure à 3 p. 100 entre 1980 et 1996. Pendant la guerre froide, les pays riches pouvaient défendre leurs intérêts stratégiques et géopolitiques en soutenant les pays pauvres. Cela est devenu moins évident depuis la dépolarisation du monde, avec de sérieuses répercussions sur les pays les plus pauvres de la planète.

On observe en outre les signes annonciateurs d'une division technologique ou numérique[14]. Avec seulement 17 p. 100 de la population mondiale, les pays de l'OCDE accaparent 74 p. 100 des lignes téléphoniques et regroupent 88 p. 100 des utilisateurs d'Internet. Par contraste, on trouve moins d'un téléphone par 100 habitant dans 25 p. 100 des pays du globe. On dénombre en Thaïlande plus de téléphones cellulaires que sur tout le continent africain. Les États-Unis possèdent plus d'ordinateurs que tous les pays réunis[15]. En 1993, 84 p. 100 des investissements en recherche-développement et 97 p. 100 des brevets dans les secteurs de haute technologie étaient concentrés dans les pays de l'OCDE.

Malgré tout, la coopération internationale a permis dans les années 1990 de rehausser le taux d'alphabétisation de 64 p. 100 à 76 p. 100, l'accès à l'eau potable de 40 p. 100 à 72 p. 100, et la production alimentaire par habitant de 25 p. 100. Croissance économique et démographique ont progressé au même rythme, alors que le PIB mondial par habitant augmentait de 1 p. 100 par année. Mais l'aggravation des inégalités témoigne chaque jour de l'ampleur du défi à relever pour traduire cette croissance en développement humain. Ceci met en évidence l'urgent besoin d'institutions de gestion mondiale chargées de mettre en œuvre des moyens novateurs de diffusion des connaissances et des technologies, y compris en donnant accès, à toutes les populations, au puissant outil qu'est l'Internet.

Une perte de souveraineté verticale laissant place à de nouveaux acteurs

La mondialisation a fait subir aux États-nations une perte de pouvoir verticale essentiellement causée par la crise de la fiscalité, conjugée aux contraintes imposées par les règles de la mondialisation. La crise fiscale a entraîné un transfert de pouvoirs aux autorités locales, alors que simultanément les États déléguaient une partie de leur souveraineté à des régimes internationaux. Ce processus a affaibli les États et ouvert la voie à de nouveaux acteurs, notamment les entreprises transnationales (ET)[16], devenues les principaux vecteurs des IDE et du commerce mondial. On dénombrait en 1970 quelque 700 ET. Elles étaient 60 000 en 1998 et totalisaient un demi-million de filiales étrangères, représentant dès 1997 le quart du PIB mondial et le tiers des exportations. Fortement intégrées, elles ont depuis gagné en puissance et ne rivalisent plus qu'avec les États-nations les plus riches. Avec un équivalent de PIB de 164 milliards $US, General Motors figurerait à elle seule parmi les 25 premiers pays du monde, entre la Norvège et la Thaïlande. L'influence des ET est renforcée dans bon nombre de secteurs par une forte concentration de la production. Ainsi les 10 premières entreprises de télécommunications contrôlent-elles 86 p. 100 du marché. Il en va de même dans le secteur des pesticides (85 p. 100), des ordina-

teurs (70 p. 100), de la médecine vétérinaire (60 p. 100), des produits pharmaceutiques (35 p. 100) et des semences commerciales (32 p. 100).

Les organismes non gouvernementaux (ONG) sont aussi devenus des acteurs influents. Leur essor a permis l'émergence d'une véritable société civile mondiale fondée sur un réseau diversifié et très organisé. On comptait à peine 176 ONG internationaux en 1909, alors qu'on en dénombrait 28 900 en 1993, défendant une variété de causes comme les droits de la personne, la protection de l'environnement ou le développement humain. La société civile joue également un rôle décisif en matière d'éducation et dans l'amélioration de la capacité d'agir des communautés dans les PVD. Tandis que les ET sont devenues des acteurs clés de la mondialisation économique, la société civile organisée apparaît ainsi comme la voix émergente d'une démocratie mondiale à bâtir.

Même si ONG et ET ne sont pas soumis aux mêmes obligations et responsabilités que les États-nations, il est impossible d'en ignorer l'existence. Leur pouvoir, leur influence et leur pertinence à l'échelon régional et international rendent inévitable leur intégration à divers processus de mondialisation.

Le défi environnemental

Cette évolution de la dynamique économique et démographique accentue les pressions exercées sur l'environnement. Les écosystèmes naturels subissent partout les effets d'une pollution accrue, de la surexploitation des ressources naturelles et de la destruction des habitats. La rareté grandissante des ressources naturelles et la destruction des écosystèmes posent un immense défi au développement économique, et provoquent de vives tensions sociales ainsi que de nombreux déplacements de populations.

Les ressources en eau potable sont au cœur de ces tendances structurelles. Les prélèvements d'eau, à des fins essentiellement agricoles, ont été multipliés par sept au cours du XXe siècle. Un tiers de la population mondiale, soit 2 milliards de personnes dans 80 pays, éprouve de sérieux problèmes d'approvisionnement. Si rien n'est entrepris, cette proportion pourrait atteindre les deux tiers en 2005[17]. Cette rareté, ajoutée à la pollution grandissante des cours d'eau, pourrait à brève échéance compromettre la santé humaine, la sécurité alimentaire, la stabilité sociale et politique et, du même coup, toute croissance économique dans de nombreuses régions du globe. Sans compter d'innombrables tensions internationales, puisque les bassins fluviaux internationaux drainent 47 p. 100 des terres du globe (à l'exception de l'Antarctique) et abritent 40 p. 100 de la population mondiale.

Les écosystèmes naturels, où nous puisons les ressources indispensables au développement économique, subissent partout de fortes pressions. Selon

l'Union mondiale pour la nature, 35 p. 100 des espèces de poissons d'eau douce sont menacées d'extinction[18], tandis que six des 14 pêcheries commerciales en mer sont en voie d'épuisement. Les écosystèmes forestiers sont tout aussi menacés, 200 millions d'hectares de couvert végétal ayant été perdus entre 1980 et 1995. La déforestation affecte 12 millions d'hectares par année, soit un territoire égal à la moitié du Royaume-Uni. Et la désertification, c'est-à-dire la dégradation des terres cultivables en territoires arides, semi-arides ou sous-humidifiés, menace 40 p. 100 des terres émergées de la planète, où vivent plus d'un milliard d'êtres humains[19].

L'industrialisation compromet par ailleurs les macrosystèmes naturels comme le climat et la couche d'ozone. En 1997, le trou dans la couche d'ozone au dessus de l'Antarctique couvrait une sperficie deux fois plus grande que le continent européen, et l'on estime que la couche d'ozone ne sera complètement restaurée qu'après 2050. Tout confirme par ailleurs que le réchauffement de la planète est non seulement le fait de l'activité humaine mais qu'il s'est accéléré au cours des dernières années[20] 1998 a constitué l'année la plus chaude de toute l'histoire moderne, les 10 années les plus chaudes ayant été enregistrées depuis 1980. Quant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, il faudra y consacrer d'énormes investissements pour satisfaire aux engagements du protocole de Kyoto. Enfin, les dommages causés par des événements climatiques extrêmes ont côuté 92 milliards $US en 1998, bondissant de 53 p. 100 en seulement deux ans[21]. À l'évidence, le prix de l'inaction est écrasant.

Croissance économique, dégradation de l'environnement et développement humain sont donc intimement liés, comme on l'a reconnu au Sommet de la Terre de 1992. Cette reconnaissance a incité la communauté internationale à créer une série d'intrumeuts pour protéger l'environnement et promouvoir un modèle viable de mondialisation. Comme l'observait en 1999 un rapport de l'OMC sur le commerce et l'environnement, le « démantèlement des frontières économiques accentue le besoin de coopération sur les questions environnementales, surtout s'il s'agit de problèmes transfrontaliers ou mondiaux sur lesquels les nations n'exercent séparément aucun contrôle[22] ». Les accords internationaux sur l'environnement se sont ainsi multipliés parallèlement à la libéralisation des échanges depuis 1985. À l'heure actuelle, 216 Accords environnementaux multilatéraux (AEM) sont en vigueur dans le monde[23], huit AEM internationaux d'importance majeure ayant été conclus depuis 1985[24]. Une évolution qui créé un besoin de cohérence dans les pratiques de gestion du globe. Centre de gestion mondiale des échanges internationaux, l'OMC ne peut échapper à l'interaction commerce-environnement-développement.

L'OMC et le défi environnemental : Réconcilier commerce et développement durable

Seattle : Faire face aux divisions

À maints égards, les événements de Seattle s'expliquent par la convergence des tensions qui sous-tendent la gestion mondiale depuis la fin de la guerre froide. D'autres facteurs ont sans doute attisé ces tensions — une préparation inadéquate, la politique électorale américaine, la conjoncture du moment, les manifestations ou les émeutes — mais ils n'ont pas provoqué l'échec de Seattle. Celui-ci s'ancrerait plutôt dans une série de faiblesses de l'OMC, parmi lesquelles le manque de transparence, la faible participation des PVD, les vives divergences d'opinion sur l'étendue à donner à la nouvelle ronde, les procédures de négociation, les problèmes de mise en œuvre et les conflits entourant l'ouverture des marchés agricoles. L'enjeu est pourtant capital : l'OCDE estime qu'une nouvelle ronde de libéralisation des échanges entraînerait une augmentation annuelle de 3 p.100 de l'activité économique mondiale, soit 1 200 milliards de $US[25]. Or, les dividences de cette croissance devront être partagés de manière plus équitable entre les 135 pays de l'OMC. Le prochain cycle devra donc privilégier le développement.

La protection de l'environnement et les questions connexes de compétitivité sont tout aussi fondamentales au processus multilatéral de libéralisation des échanges. Comme l'observent Esty et Geradin :

> *Pour que la libéralisation des échanges produise les gains attendus en matière de protection sociale et contrecarre en matière d'environnement l'inefficacité allocative du marché, il faut attaquer de front les problèmes de compétitivité. D'autant plus qu'en de nombreux coins du monde, le soutien populaire dépend de l'assurance qu'on ne sacrifiera aucune valeur importante (y compris la protection de l'environnement) sur l'autel du libre-échange*[26].

Conséquemment, l'OMC a lancé une série d'initiatives visant à créer un modèle de libéralisation des échanges qui rapporte de réels dividendes environnementaux et résiste aux pressions concurrentielles exercées sur les réglementations nationales en la matière.

De fait, l'OMC a consenti depuis cinq ans de sérieux efforts à l'analyse du lien entre commerce et environnement. En 1995, elle a créé le Comité sur le commerce et l'environnement, qui a produit d'excellents documents et contribué au rapprochement de l'OMC et des secrétariats des AEM. Malheureusement, cer-

tains désaccords de principe ont compromis son efficacité, et il n'a pu formuler aucune recommandation concrète depuis sa création.

Bien qu'on ne puisse ici effectuer une analyse juridique exhaustive des questions de commerce et d'environnement qui concernent l'OMC, il reste indispensable d'examiner certains éléments clés du débat. Plusieurs questions de cohérence entre ces deux séries d'enjeux ont contribué à l'échec de la conférence de Seattle et devront être abordées lors du prochain cycle de négociations. En voici un aperçu.

Réglementation environnementale et accès aux marchés

On observe une grande asymétrie entre la libéralisation poussée des échanges de biens et services produits par les pays de l'OCDE et la persistence de barrières empêchant l'exportation des biens produits par les PVD. Les marchandises exportées par ces derniers — surtout les aliments, les textiles et leurs dérivés — se heurtent toujours à d'importantes barrières tarifaires dans les pays de l'OCDE. En 1992, le Rapport sur le développement humain estimait à 500 milliards $US les pertes annuelles en revenus d'exportation subies par les PVD, soit près de 10 fois l'aide financière qu'ils reçoivent chaque année.

Bien que les restrictions quantitatives sur les textiles et les vêtements devraient être retirées d'ici à 2005 en vertu du régime négocié lors de l'Uruguay round, ces pays continueront d'affronter d'autres barrières, tarifaires ou non, sous forme de normes et de réglementations, d'étiquetage ou d'exigences environnementales. Ils en sont d'ailleurs venus à considérer toute réglementation sur l'environnement comme un protectionisme déguisé limitant leur accès aux marchés de l'OCDE. Ils perçoivent aussi comme une menace à leur souveraineté l'inclusion dans les négociations commerciales de questions liées à l'environnement et à la protection sociale. C'est ce qui explique que des pays comme l'Inde, le Brésil, la Chine et tant d'autres s'opposent à toute discussion sur les normes environnementales dans les délibérations entourant la libéralisation des échanges. Or, on ne peut évidemment séparer accès équitable aux marchés et protection de l'environnement simplement parce que les PVD craignent que celle-ci ne compromette leurs chances sur les marchés mondiaux.

Aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce

Entré en vigueur en 1995, l'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (APIC) vise à protéger la propriété intellectuelle et constitue de ce fait un important outil de soutien à la recherche-développement et à l'innovation technologique. Chaque pays adopte ses propres règlements en la matière, mais ceux-ci restent soumis aux normes minimales de

l'accord relativement aux brevets, droits d'auteur, marques de commerce et secrets industriels. L'APIC renferme donc une promesse d'importants avantages économiques et technologiques, mais son application soulève de sérieux problèmes pour les PVD et pour la protection de la biodiversité.

Le rapport entre l'APIC et la Convention sur la diversité biologique est à la fois complexe et confus. Par voie de brevet, l'APIC permet aux entreprises transnationales de s'approprier les savoirs traditionnels et la diversité biologique ou génétique. Or, l'article 15 de la Convention prévoit, lui, le partage équitable des bienfaits de la biodiversité et renferme de nombreuses dispositions sur la protection des savoirs traditionnels. L'APIC pourrait en outre gonfler le coût des transferts technologiques vers les PVD. En permettant la propriété privée des contenus et de la connaissance, cet accord contient en germe les éléments d'une division du monde entre ceux qui « possèdent » les connaissances et les autres. Plusieurs observateurs en concluent qu'il faut y apporter des modifications qui donneront aux PVD accès aux technologies et qui protégeront la biodiversité et les savoirs traditionnels.

Principe de précaution et Accords environnementaux multilatéraux

L'inclusion du principe de précaution dans les accords commerciaux complique aussi la conciliation des régimes du commerce et de l'environnement. Selon une version largement admise de ce principe : « En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement[27] ». Il s'agit donc d'un puissant outil au service de la protection de l'environnement. Mais son intégration cohérente dans un régime commercial multilatéral contraignant n'en soulève pas moins la crainte parfaitement légitime qu'il ne serve de paravent au protectionnisme.

Le principe de précaution a été inclus dans le Protocole de Carthagène sur la biosécurité, négocié à Montréal en janvier 2000 dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, ce qui a mis en relief le rapport entre les AEM et l'OMC. Si certains instruments, notamment l'ALENA et le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, établissent la prééminence des mesures de restriction des échanges inscrites dans une série d'AEM[28], les textes fondateurs de l'OMC restent silencieux sur la question. Le Protocole de Carthagène, qui traite d'un ensemble d'aspects commerciaux propres au secteur des biotechnologies, préconise pour sa part un rapport de « soutien mutuel » et d'égalité vis-à-vis des ententes commerciales[29]. En cas de différend commercial, cela pourrait provoquer un choc entre les régimes commerciaux et environnementaux. À l'évidence, l'ensemble des liens entre les deux régimes devront être clarifiés.

Subventions nuisibles au commerce et à l'environnement

L'élimination des subventions nuisibles au commerce et à l'environnement constitue une stratégie de première importance pour concilier les deux ordres du jour. La Commission des Nations unies sur le développement durable estime à 1 000 milliards $US par année le montant total de telles subventions[30]. Celles accordées aux pêcheries, notamment, totalisent 54 milliards $, la moitié étant le fait des pays de l'OCDE[31], et comptent pour 20 p.100 à 25 p.100 des revenus du secteur. Or, cette aide financière favorise la surexploitation des ressources halieutiques, parfois jusqu'à l'épuisement, et introduit des distorsions qui portent préjudice aux PVD. On estime que son élimination réduirait de moitié la flotte mondiale des bateaux de pêche et contribuerait du même coup à la régénération d'espèces menacées. Les PVD seraient les premiers bénéficiaires de réductions substantielles dans les subventions accordées par les pays de l'OCDE. Au passage, beaucoup d'autres secteurs en profiteraient, dont ceux de l'énergie, des forêts, des métaux non ferreux, des textiles et des vêtements. Ce genre de rationalisation se heurte toutefois à de sérieux écueils politiques.

Pourtant, l'élimination de ces subventions constituerait une stratégie triplement gagnante puisqu'elle favoriserait à la fois la libéralisation du commerce, l'exploitation durable des ressources naturelles et le développement économique. Les PVD profiteraient davantage de cette mesure que de l'imposition de nouvelles normes environnementales. D'ailleurs, le rapport de 1999 de l'OMC sur le commerce et l'environnement désigne la suppression des barrières restantes sur l'échange des produits, services et systèmes de gestion environnementale, de même que la réduction des subventions nuisibles au commerce et à l'environnement, comme deux des principaux moyens pour l'organisation de stimuler le développement durable[32].

Transparence et participation

Manque de transparence, faible participation de la société civile et représentativité insuffisante compromettent tous trois la crédibilité de l'OMC et amoindrissent le soutien à la libéralisation du commerce aux échelons national et international. Aussi l'OMC s'est-elle efforcée d'améliorer ces aspects fondamentaux pour renforcer sa légitimité et fidéliser ses appuis. Mais jusqu'ici, ses efforts n'ont pu assurer l'intégration efficace des ONG et des organisations intergouvernementales (OI), notamment les secrétariats d'AEM, aux processus de décision et de règlement des conflits.

Essentiellement, l'OMC s'ouvre à la société civile en menant des consultations et en resserrant ses liens avec les ONG et les OI. Mais la nature de ses activités principales reste strictement intergouvernementale. En 1996, elle a défini

pour la participation des ONG des lignes directrices axées sur l'amélioration de ses réseaux de communication et la tenue de rencontres publiques comme les Symposiums sur le commerce et l'environnement. Mais ces rencontres, quoique fructueuses sur le plan des idées et du dialogue, n'étaient pas concrètement orientées vers une réforme du système de l'OMC . De plus, elles n'ont fait l'objet d'aucune synthèse et aucun effort n'a été fait pour générer un consensus. Leur influence sur les processus de négociation s'en est donc trouvée fortement limitée.

Un autre défi réside dans la participation réelle des PVD, dont plusieurs n'ont pas les ressources nécessaires pour prendre part aux réunions préparatoires. Cette question est d'autant plus sensible que 50 pays ne siègent pas à l'OMC, y compris des pays aussi importants que la Chine. Réunis en Conseil général, les membres de l'OMC se sont entendus en février 2000 pour améliorer le financement de leurs activités de coopération technique et pour collaborer avec des organismes comme la CNUCED afin de favoriser la participation et la mise en œuvre des principales politiques de libéralisation des échanges et des investissements.

L'OMC doit inscrire le développement durable au cœur de son programme en l'intégrant à ses dispositions commerciales, à ses groupes de négociation et à ses procédures de résolution des conflits. Un défi d'autant plus considérable qu'il pourrait nécessiter la modification ou la réouverture de certains traités, la refonte des processus de négociation ou de règlement des différends, de même que l'intégration de l'expertise de nouveaux acteurs de la société civile et d'organisations internationales[11]. Or, il apparaît clairement que l'OMC devra pour ce faire coordonner plus efficacement son action avec les secrétariats des AEM, les ONG et différents organismes onusiens. La réussite des négociations futures passe par une telle ouverture, car elles ne sauraient progresser en l'absence des PVD et sans que de fructueux réseaux de communication avec les ONG et les OI ne soient mis en place.

Pour une réforme institutionnelle et une nouvelle entente Nord-Sud

Seattle a détruit tout espoir de relancer à brève échéance une nouvelle ronde multilatérale de libéralisation des échanges. Les négociations sur l'agriculture et les services ont bien repris en janvier 2000, mais sans réelle possibilité de règlement à court terme. Dès février, M. Moore déclarait devant les délégués de la CNUCED X que l'OMC s'efforcerait au cours des prochains mois de raffermir la confiance en son système, reconnaissant qu'il lui fallait axer le prochain cycle sur un nouveau contrat Nord-Sud. Mais si l'OMC peut sans aucun doute améliorer son cadre institutionnel, elle doit aussi élargir son ordre du jour et collaborer avec d'autres organismes pour mettre au point de nouveaux modèles de gestion qui concilient les dimensions commerciales et non commerciales de la mondialisation.

Bref, l'OMC doit simultanément concevoir un plan interne et une stratégie externe. La réussite ou l'échec de l'OMC dépendra donc de sa capacité d'intégrer les trois aspects du commerce, de l'environnement et du développement à un système élargi de gestion mondiale. Or, selon M. Moore, un échec pourrait marquer l'arrêt du processus de libéralisation multilatérale et le retour d'un régionalisme nuisible aux échanges commerciaux comme au développement.

Renforcer et intégrer les instruments de gestion non commerciaux de la mondialisation

Les négociations visant à stimuler les échanges internationaux et la prospérité des nations se sont déroulées parallèlement à l'élaboration d'une série d'instruments répondant à d'autres buts et aspirations. Ces instruments, essentiellement des conventions environnementales, socioéconomiques et scientifiques, s'inscrivent dans un mouvement élargi en faveur d'un développement équilibré, d'une stabilité renforcée et, en définitive, de la paix mondiale. Autant d'objectifs qu'on ne saurait atteindre sans une meilleure participation de la société civile et de nouvelles méthodes de gestion.

Mise en œuvre des plans d'action internationaux des années 1990 et des conventions environnementales

Peu avant de quitter la direction du Fonds monétaire international (FMI), M. Michel Camdessus en a appelé devant la CNUCED X à une mobilisation internationale destinée à mettre en œuvre les plans d'action adoptés au cours des années 1990 lors des conférences et sommets de l'ONU. Cette importante déclaration reconnaît la nécessité d'une coopération intensive afin de rehausser les critères sociaux et environnementaux et d'élaborer un modèle viable pour la mondialisation. Ces rencontres de la dernière décennie ont largement contribué à dégager un consensus sur nombre de questions liées au développement humain et durable, et ont donné lieu à de solides plans d'action fondés sur un ensemble cohérent de priorités. Un nombre impressionnant d'événements ont concouru à mettre au point cet ordre du jour non commercial de la mondialisation, notamment ceux-ci :

- Sommet mondial pour les enfants (1990)
- Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Rio, 1992)
- Conférence sur les droits de la personne (Vienne, 1994)

- Conférence des Nations unies sur la population et le développement (Le Caire, 1994)
- Sommet mondial sur le développement social (Copenhague, 1995)
- Conférence mondiale sur les femmes (Pékin, 1995)
- Conférence mondiale sur l'habitat humain (Istanbul, 1996)

En outre, de nombreux AEM ont été conclus ces 15 dernières années, dont les suivants :

- Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985)
- Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987)
- Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux (1989)
- Convention cadre sur les changements climatiques (1992)
- Convention sur la diversité biologique (1992)
- Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (1994)
- Protocole de Kyoto sur les changements climatiques (1997)
- Protocole de Carthagène sur la biosécurité (2000)

On a de plus a mis au point des instruments destinés aux secteurs de l'eau et des forêts[14].

La plupart de ces instruments multilatéraux reposent sur des stratégies et principes communs qu'il faudra pleinement mettre en œuvre si l'on veut en tirer toute la substance. Ces stratégies comprennent notamment la coopération, les transferts technologiques et scientifiques, le renforcement des capacités d'action, le recours à des engagements différenciés et l'équité entre pays développés et PVD.

Coopération internationale : l'indispensable coordination des institutions

La coordination des institutions revêt une importance d'autant plus grande que les organismes et instruments ne cessent de se multiplier. Comme l'explique Klaus Toepfer :

> *Le développement de conventions et de plans d'action, en particulier, est plutôt le fruit d'une croissance que d'une stratégie. Cela ne repose pas sur la clé de voûte d'un schéma directeur d'évolution du droit et des institutions internationales au XXIe siècle. Dans le même temps, les problèmes environnementaux et leurs résolutions deviennent toujours plus complexes et intriqués. Il faut dis-*

poser d'une stratégie plus cohérente pour décider des politiques, pour procéder à des évaluations scientifiques et techniques, et pour définir des programmes. Dans les circonstances actuelles, l'une des étapes essentielles que l'on peut maintenant franchir pour faire avancer le régime environnemental international consiste à renforcer la collaboration au sein des entités et des conventions pertinentes. Il est essentiel de se rassembler pour faire en sorte que la voix de l'environnement ne soit pas étouffée lorsque sont débattues les questions ayant trait au développement, au commerce, et à la société. Cela est vital pour maintenir le dynamisme et tirer le maximum de nos ressources limitées[35].

Dans une section traitant des institutions internationales, Agenda 21 reconnaissait ce problème dès 1992 en préconisant une meilleure coordination entre les organismes onusiens consacrés au développement et à l'environnement[36]. Depuis, les secrétariats d'AEM et les organismes de l'ONU ont intensifié leur collaboration en prenant des initiatives de collaboration et en assurant la mise en œuvre conjointe de certains programmes, comme le font depuis deux ans les secrétariats de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention de Ramsar sur les zones humides. Entre 1994 et 2000, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a tenu neuf rencontres des secrétariats d'AEM. De plus, le PNUE soutient les activités de mise en œuvre conjointe et la production coordonnée de rapports par les PVD afin de les soutenir dans la mise en œuvre de leurs engagements en vertu des AEM.

Autre objectif clé de cette coordination institutionnelle : l'élaboration d'une démarche environnementale intégrée qui s'intégrerait aux règlements commerciaux de l'OMC. Le PNUE a ainsi conçu un accord entre les secrétariats d'AEM et l'OMC, explorant pour cette dernière la possibilité de créer une base de données environnementales qui permette d'éviter les conflits entre les deux régimes. Alors que l'OMC gère de façon centralisée 24 accords commerciaux multilatéraux, la structure d'administration du régime environnemental international est en revanche très fragmentée. Certains, notamment Renato Ruggiero, ancien directeur de l'OMC, ont préconisé la création d'un organisme international qui serait l'équivalent de l'OMC pour l'environnement. Craignant qu'un nouvel organisme intergouvernemental ne les confine à la marginalité et ne se révèle contre-productif, l'Union mondiale pour la nature (UICN) et l'Institut international pour le développement durable ont proposé la création d'une Conférence permanente sur le commerce et l'environnement.

Ce comité consisterait en un forum ouvert auquel participeraient pleinement les OI, ONG et AEM, les institutions financières internationales (IFI) et les États-nations. Il aurait pour mandat d'articuler les politiques environnementales

reliées aux échanges commerciaux et d'établir avec l'OMC un dialogue permanent. Son influence s'appuierait sur une vaste représentativité et les capacités de mise en œuvre de ses adhérents. L'Union mondiale pour la nature et l'Institut international pour le développement durable proposent la création d'un tel forum qu'ils voient doté dans sa composition et ses attributions, des pouvoirs et des moyens lui permettant de créer les synergies essentielles à la réalisation d'un tel mandat de coordination du monde environnemental[37].

Transferts technologiques et scientifiques — Les transferts de connaissances scientifiques sont prévus dans tous les plans d'action internationaux, et sont le plus souvent présentés en termes de transferts technologiques et de renforcement des capacités d'action. De fait, la diffusion des savoirs est essentielle au développement économique, au vu notamment du passage à une économie de l'information et de la crainte d'une division numérique. Comme le note dans son rapport le secrétaire général de la CNUCED :

> *Dans une économie mondiale où le savoir est un élément essentiel du succès économique, les pays qui ne possèdent pas les compétences nécessaires pour maîtriser les procédés fondés sur le savoir et pour tirer profit de l'évolution technologique se retrouvent distancés, même dans des conditions de croissance vigoureuse de l'économie mondiale et même s'ils sont de plus en plus intégrés dans cette économie mondiale.*[38]

Stratégiquement, les transferts technologiques peuvent ainsi favoriser le développement durable, surtout s'il s'agit de technologies respectueuses de l'environnement. La CNUCED X a du reste insisté sur l'importance de mieux comprendre les canaux de transfert, notamment les IDE et le commerce, ce qui met en évidence le lien étroit entre le respect des engagements en matière de transferts technologiques et l'éventail des dispositions sur le commerce et l'investissement. Un rapport dont la communauté internationale commence tout juste à tenir compte pour faciliter les transferts technologiques.

Renforcement des capacités d'action — Selon la plupart des plans d'action et instruments de l'ONU, les PVD seraient bénéficiaires d'aide financière, technologique et institutionnelle leur permettant d'atteindre le double objectif de développement économique et de protection de l'environnement. Ceci nécessiterait une série de transferts technologiques et financiers ainsi qu'un accès aux systèmes de gestion environnementale. Une étude du World Resource Institute sur le secteur forestier a montré que la libéralisation des échanges devrait s'ac-

compagner de stratégies visant à renforcer les capacités d'action en matière de protection de l'environnement. Le PNUE et la CNUCED ont récemment lancé un programme conjoint d'intégration des politiques de commerce et d'environnement des PVD. Par le biais d'activités favorisant le renforcement des capacités d'action (séances de formation, séminaires et ateliers), cette initiative vise notamment à enseigner aux décideurs, fonctionnaires et entrepreneurs comment conserver les ressources et maximiser les bénéfices tirés des échanges commerciaux.

Engagements différenciés — Les plans d'action issus des AEM et des conférences de l'ONU prévoient des engagements communs mais différenciés pour les pays développés et les PVD. Selon le protocole de Kyoto, par exemple, les pays développés ont consenti à réduire de manière substantielle leurs émissions de gaz à effet de serre, alors que les PVD ne prenaient pas d'engagement à cet effet, reflétant l'approche traditionnelle du G77. En revanche, les PVD doivent supporter l'essentiel des coûts de l'adaptation aux changements climatiques, alors que les pays développés sont tenus dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques à collaborer à ces efforts d'adaptation. Aux termes de tous les accords négociés depuis Rio, les PVD ont réclamé des pays développés qu'ils s'engagent à financer au moins partiellement la mise en œuvre des mesures adoptées.

Les engagements communs mais différenciés sont un principe fondamental de tout régime environnemental, une réalité aussi prise en compte dans certaines ententes commerciales. Mais ces différences de statut provoquent à l'occasion des conflits Nord-Sud. Les États-Unis, notamment, ont fait pression sur des pays comme l'Inde et la Chine pour qu'ils renforcent leur position en matière de réduction des gaz à effet de serre, dans le cadre du protocole de Kyoto. Ces conflits sont souvent liés à des problèmes de compétitivité et de développement, ce qui montre bien la nécessité de coordonner les engagements différenciés en fonction des dispositions commerciales, de la coopération internationale et des programmes d'assistance.

Partage équitable des bénéfices — Les principaux instruments internationaux accordent tous une importance capitale aux questions d'équité. La Convention sur la diversité biologique fait ainsi du partage équitable des bénéfices une condition déterminante de l'accès des pays développés aux ressources biologiques et génétiques des PVD, avec lesquels ils doivent partager, le moment venu, les bénéfices tirés de l'exploitation de ces ressources. Ce principe est au cœur des relations Nord-Sud, mais sa mise en œuvre constitue un défi de taille puisqu'elle nécessite souvent un transfert de responsabilités au secteur privé, sans compter une difficile

conciliation avec l'accord APIC. Le partage équitable des bénéfices n'en devrait pas moins figurer à l'ordre du jour de la prochaine ronde de négociations de l'OMC et devenir l'un des fondements d'un nouveau contrat Nord-Sud.

De l'aide publique au développement à une approche intégrée des transferts financiers

L'actuel processus de mondialisation a clairement mis en évidence l'incapacité de l'aide publique au développement (APD) traditionnelle de remplir ses promesses de développement. Ce modèle doit faire place à des stratégies plus innovatrices. Comme l'affirment Kanbur et Sandler :

> *Le système de distribution de l'aide financière des 50 dernières années doit être transformé. En ce nouveau siècle, il fait face à deux défis. Le premier réside dans la désillusion suscitée par l'assistance traditionnelle centrée sur les pays, perçue comme ayant échoué à remplir ses objectifs de croissance économique, de développement et de lutte contre la pauvreté. Le second réside dans la montée des problèmes transnationaux comme élément majeur des relations internationales et du processus même de développement*[39].

Mais avant d'examiner quelles stratégies permettraient d'intégrer les politiques d'aide financière, jetons un œil sur la situation actuelle des transferts financiers vers les PVD.

Aide publique au développement et autres transferts financiers — L'APD a totalisé 49,6 milliards $US en 1997, soit, en dollars constants, une baisse de 30 p.100 par rapport au sommet de 65 milliards atteint en 1992. La part de l'APD dans le PIB des pays donateurs a fléchi à 0,22 p.100 en 1997, soit moins que la moyenne de 0,33 p.100 maintenue tout au long des années 1970 et 1980, et nettement moins que l'engagement des pays de l'OCDE d'y consacrer 0,7 p.100, dont 0,2 p.100 aux PMA. Ainsi, l'APD accuse aujourd'hui un déficit de 20 milliards $US par rapport à ce qu'elle aurait été si on avait maintenu cette moyenne de 0,33 p.100[40]. En revanche, la proportion d'« aide liée », c'est-à-dire l'aide bilatérale conditionnelle à l'approvisionnement auprès du pays donateur, est passée de 50 p.100 en 1979 à 20 p.100 en 1996, témoignant d'une liberté accrue pour les pays bénéficiaires d'affecter l'APD à leurs propres priorités. Pour l'instant, l'aide globale est à 60 p.100 bilatérale et à 40 p.100 multilatérale. Selon la Banque Mondiale, le volume actuel d'APD permet chaque année à 10 millions de personnes de sortir de la pauvreté.

Si la crise fiscale a provoqué dans les années 1990 une baisse de l'APD, les flux d'investissement ont récemment augmenté de façon impressionnante par suite de la libéralisation des marchés financiers. En 1990, les flux circulant des pays développés vers les PVD ont totalisé 100 milliards $US, dont 57 p.100 d'APD traditionnelle. En 1996, ils se chiffraient à 338 milliards, dont 299 milliards d'investissements privés[41]. Et en 1998, les flux de capitaux privés étaient cinq fois supérieurs à l'APD[42]. En clair, l'investissement privé est devenu la première source de transferts financiers vers les PVD.

Mesures d'allégement de la dette — La dette extérieure des PMA totalise 90 p.100 de leur PIB combinés. Le service de la dette y accapare donc une part considérable des budgets gouvernementaux et des revenus d'exportation. La Tanzanie consacre à sa dette extérieure neuf fois plus qu'aux soins de santé et quatre fois plus qu'à l'éducation[43], y sacrifiant les fonds nécessaires à la formation des ressources humaines indispensables à son développement. En 1996, la Banque Mondiale et le FMI ont adopté une initiative conjointe à l'intention des 41 pays les plus lourdement endettés (PLE), incluant 33 pays africains. Cette initiative fut renforcée en 1999 au Sommet du G7/8 de Cologne par un élargissement de ses critères d'admissibilité, une accélération du rythme d'allégement de la dette, et en liant plus étroitement les mesures d'allégement de la dette et de réduction de la pauvreté. Mais on pourrait encore améliorer les choses : la crise asiatique a montré que la communauté internationale pouvait agir avec fermeté quand le besoin s'en fait sentir.

Besoins particuliers des pays les moins avancés — De 1995 à 1997, la part de l'APD destinée aux PMA est passée de 33 p.100 à 24 p.100. Quatorze des 21 pays donateurs de l'OCDE accordaient en 1996 moins d'APD qu'en 1990[44]. À l'approche de la conférence de l'ONU sur les PMA, qui se tiendra à Bruxelles en 2001, de nombreux observateurs avancent que l'APD doit cibler les PMA. Et le Conseil général de l'OMC a voté en février 2000 un train de mesures visant à mettre au point une approche intégrée pour tous les donateurs et organismes internationaux. Or, beaucoup d'analystes prétendent que le développement des PMA dépend beaucoup plus d'un accès élargi aux marchés que d'une amélioration de l'APD. Un point de vue partagé par M. Mike Moore, qui préconise pour 48 des PMA un accès exempt de droits de douane et de quotas, susceptible d'attirer les investisseurs étrangers et de stimuler durablement le développement économique. Dans le même esprit, l'Union européenne a mis de l'avant à Seattle une proposition de libre accès à la quasi-totalité des produits des PMA, mais n'a pu obtenir l'appui du Japon, du Canada et des États-Unis, qui voulaient en exclure les produits du textile.

Financement des initiatives de développement — Les Nations unies tiendront en 2001 une conférence mondiale sur le financement du développement à laquelle participeront des représentants des États-nations, des institutions de Bretton Woods, des organismes de l'ONU, des ONG et du secteur privé. Au programme : les ressources financières nationales et internationales (y compris les IDE et autres capitaux privés), de même que la coopération financière internationale (y compris l'APD et les mesures d'allégement de la dette). On y mettra l'accent sur les besoins des pays africains, des PMA et des petits États insulaires. Cette conférence a pour objectif de favoriser une plus grande cohérence ainsi qu'une meilleure coordination des régimes monétaire, financier et commercial internationaux en examinant l'accès aux marchés, la gestion internationale et les sources innovantes de financement. Pour la première fois, on y étudiera les transferts financiers de manière globale et intégrée en vue d'élaborer les structures de financement des aspects non commerciaux de la mondialisation.

Pour une gestion responsable

Les échanges commerciaux et la croissance économique favoriseront d'autant mieux le développement humain et durable qu'ils s'appuieront sur d'excellentes politiques de gestion gouvernementale. Comme l'explique le plan d'action de la CNUCED X : « La démocratie, la primauté du droit, une gestion et une administration transparentes et responsables, y compris la lutte contre la corruption et son élimination, constituent les fondements indispensables d'un développement durable à visage humain[45] ». Une étude de l'OMC a de même établi que responsabilisation et gestion efficace influent de façon décisive sur l'incidence des échanges commerciaux[46].

Une gestion responsable stimulerait notamment les investissements étrangers. Les investisseurs sont attirés par des politiques à long terme leur assurant de solides droits de propriété, le minimum de corruption, l'ouverture au commerce extérieur et une réelle stabilité macroéconomique. L'élaboration de politiques optimisant les investissements directs à l'étranger par l'entremise du développement des connaissances et de l'accès aux technologies revêt une importance tout aussi déterminante.

La coordination des politiques nationales et internationales est de même essentielle à toute gestion responsable. Comme l'indique le rapport de la CNUCED X sur la gestion économique : « Toute approche axée sur le renforcement des capacités d'action met en relief l'importance de concilier la mise sur pied d'institutions à l'échelon national et le défi de mettre sur pied des institutions de gestion à l'échelon mondial[47] ». Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne les régimes d'échanges multilatéraux, puisque « l'efficacité du régime de

l'OMC dépend du dynamisme et du renforcement des capacités organisationnelles à l'échelon national ». La coordination à cet échelon des politiques commerciales et environnementales étant de même indispensable à toute croissance durable, les nations devraient prêter une attention particulière à la coordination interministérielle et à l'examen environnemental des accords commerciaux.

Une gestion responsable englobe enfin la lutte contre la corruption et le crime organisé, tâche particulièrement ardue à l'heure où les organisations criminelles internationales engrangent annuellement des revenus de 1 500 milliards $US[38]. De nombreux observateurs plaident en faveur d'une convention internationale qui apporterait un soutien actif aux PVD soucieux de relever leurs normes de transparence en combattant la corruption et le crime organisé. Mais il apparaît de plus en plus clairement que la répression ne peut à elle seule enrayer un problème qui touche d'importants aspects de l'économie informelle, et qu'il faudra y consacrer des efforts grandissants.

De nouvelles réponses aux questions soulevées par la gestion mondiale

Le secrétaire général de la CNUCED, M. Rubens Ricupero, a présenté la CNUCED X, où étaient représentés 190 pays participants, comme une sorte de « parlement mondial » où pouvait s'amorcer le « processus de guérison » de l'après-Seattle. Or, les divisions Nord-Sud ont semblé tout aussi profondes en ce mois de février 2000. Les pays développés ont clairement indiqué qu'ils refuseraient tout accord à caractère commercial conclu hors du système de l'OMC, laquelle s'est heurtée à l'hostilité et au cynisme des PVD. Sans compter l'absence totale à Bangkok des chefs de gouvernement des pays de l'OCDE, illustration, s'il en est, du faible appui des pays développés à la CNUCED. Aussi M. Supachaï Panitchpakdi, vice-Premier ministre de la Thaïlande, président de la CNUCED X et successeur désigné de M. Mike Moore lorsque ce dernier quittera ses fonctions en 2002, a-t-il renoncé à tenir une rencontre des ministres du Commerce. Dans sa déclaration de clôture, M. Ricupero n'en affirmait pas moins que la CNUCED X a joué un « rôle décisif en créant une ambiance favorable à une compréhension mutuelle de la complexité du processus de mondialisation, même si beaucoup reste à faire pour traduire cette avancée en réels changements institutionnels à l'échelon international[40] ».

En effet, nombreux sont ceux qui jugent nécessaires d'importants changements institutionnels et de nouvelles structures de gestion pour assurer le développement humain et durable d'un monde chaque jour plus complexe et interdépendant. Les systèmes actuels de gestion de la mondialisation sont minés par une une répartition nébuleuse de leurs compétences, une faible participation et

une transparence insuffisante, sans oublier un manque de cohérence et de coordination. Le fait que l'ONU et les organismes qui s'y rattachent n'aient pas à répondre de leurs actes constitue à cet égard un autre problème de longue date. Dans son Rapport sur le développement humain de 1999, le Programme des Nations unies pour le développement tente de remédier à ces faiblesses systémiques en proposant une ambitieuse réforme de l'architecture de la gestion internationale.

D'autres prétendent que les structures institutionnelles existantes sont appropriées mais qu'elles doivent mettre en place des mécanismes d'ouverture et de coordination. À court terme, les meilleures chances de succès se trouvent du côté d'un accès élargi aux institutions existantes et de la création de nouveaux forums qui favoriseraient les synergies. Avant de quitter la direction du FMI, M. Michel Camdessus a préconisé la mise sur pied d'un sommet du G30 réunissant les dirigeants des États siégeant aux conseils de la Banque Mondiale et du FMI, les institutions de Bretton Woods et certains organismes de l'ONU.

De création récente, le G20 regroupe 18 pays[50] (ceux du G7/8 et les principaux PVD), les institutions de Bretton Woods et l'Union européenne. Il pourrait jouer un rôle déterminant en matière de gestion de la mondialisation. Représentant environ 80 p.100 du PIB mondial et 65 p.100 de la population du globe, le G20 pourrait ainsi exercer une influence considérable puisqu'il relève, comme c'est le cas du G7/8, de la responsabilité des ministères de l'Économie et des Finances de ses pays membres. Son mandat est centré sur la gestion responsable des marchés financiers et la réduction de la vulnérabilité face aux crises financières internationales. Le président du G20 et ministre canadien des Finances, M. Paul Martin, a toutefois insisté en ces termes sur la souplesse et l'ampleur de ce mandat : « Pratiquement tous les aspects majeurs de l'économie mondiale ou du système financier international seront de la compétence du Groupe[51] ». Aussi le G20 devrait-il étendre sa réflexion aux stratégies de réduction de la pauvreté à l'occasion de sa prochaine rencontre, prévue au Canada à l'automne 2000.

Vers un « New Deal » mondial : Repenser la mondialisation en intégrant les ordres du jour des décideurs

Dans le discours qu'il a prononcé en ouverture du High-Level Symposium on Trade and Environment organisé par l'OMC en mars 1999, le directeur exécutif du PNUE, M. Klaus Toepfer, a bien précisé que :

la politique sur le commerce et l'environnement ne peut être dissocié de l'impact de l'endettement international, de la nécessité de réduire la pauvreté, de l'impératif du transfert équitable des technologies, ni du besoin de renforcer la capacité des PVD de relever les défis liés au développement durable[52].

Le rapport de la CNUCED X a renchéri en ces termes : « Il faut donc d'urgence repenser les processus, les mécanismes et les politiques qui sous-tendent le fonctionnement de l'économie mondiale, en particulier ceux qui rattachent les pays en développement aux forces de la mondialisation[53] ». De nombreuses délégations de la CNUCED X, réunies à Bangkod en février 2000, se sont fait l'écho de ces déclarations en prônant un nouveau contrat international.

Ce nouveau contrat devrait prévoir le renouvellement de l'ordre du jour Nord-Sud de Rio. Dès 1996, certains spécialistes affirmaient que les principaux accords Nord-Sud de l'après-Rio étaient devenus inopérants et qu'il fallait donc les relancer pour éviter le régionalisme et le protectionnisme et pour favoriser la libéralisation multilatérale des échanges commerciaux[54]. On pourrait ainsi conclure hors du système de l'OMC (perçu par nombre de PVD comme favorisant les pays du Nord) un nouveau contrat semblable à celui de Rio et comprenant deux volets. Le premier consisterait pour les PVD à remplir tous leurs engagements en matière de libéralisation des échanges, ainsi qu'à tenir compte des questions d'environnement et de main-d'œuvre en vue d'une prochaine ronde de négociations. Le second volet consisterait pour les pays de l'OCDE à s'entendre sur une réelle augmentation des transferts technologiques et financiers vers les pays du Sud et à accélérer l'ouverture de leurs marchés. Or, seuls les principaux acteurs en politique étrangère et en commerce international sont en mesure d'élaborer les modalités d'un tel contrat.

Ce « nouveau contrat » devrait en outre s'accompagner de deux politiques complémentaires. En premier lieu, une harmonisation des ordres du jour commercial et non commercial à travers une réforme systématique du régime de l'OMC, basée sur des principes d'intégration, de transparence et de participation, dans le but de favoriser le développement humain et durable. En second lieu, un renforcement des programmes de coopération, y compris par une distribution et une coordination améliorées de l'APD, visant à faciliter chez les PVD l'application des accords relatifs au commerce et à l'environnement de même que celle des plans d'action adoptés dans les années 1990 lors des principales conférences de l'ONU. Cette intensification de la coopération et des mesures d'implantation s'appuierait sur une collaboration nettement resserrée entre les institutions. Surtout, on élargirait la gestion mondiale en créant de nouvelles structures et pra-

tiques (forums, réseaux officiels et informels, organismes variés) assurant la pleine participation des PVD et la prise en compte de tous les ordres du jour de la mondialisation. Au niveau institutionnel, il faudrait enfin accroître la transparence des pratiques intergouvernementales de manière à susciter la participation de la société civile et du secteur privé.

Harmonisation des ordres du jour commerciaux et non commerciaux au sein du régime de l'OMC

Mener une révision environnementale approfondie — Il s'impose de réviser d'un point de vue environnemental tout le système de l'OMC pour clarifier les rapports entre les AEM et le régime d'échanges multilatéraux, et soumettre aux ministres des recommandations qui donneraient lieu à d'importantes réformes, une fois approuvées. Comme point de départ, le Canada a déposé à Seattle un document préconisant que chaque groupe de négociation « tienne compte des questions environnementales afin de garantir que les mesures de libéralisation du commerce respectent l'objectif de développement durable et en favorisent la réalisation[55] ».

Les deux régimes, commercial et environnemental, bénéficieraient grandement d'une telle révision. D'autant qu'en appuyant le développement de régimes de normes environnementales multilatérales dans le cadre des AEM, l'OMC éviterait le piège de l'unilatéralisme et du protectionnisme en matière de réglementation environnementale. Tant à l'échelon national qu'international, l'harmonisation des dispositions commerciales liées à la protection de l'environnement et du régime de l'OMC favoriserait une mise en œuvre cohérente des deux régimes. Cette approche pourrait également s'appliquer dans le domaine des subventions. En réduisant les subventions dans le secteur énergétique, par exemple, on raffermirait sans nul doute les engagements en faveur d'une réduction des émissions de dioxide de carbone prévus au protocole de Kyoto. Bref, les répercussions sur l'environnement mondial de certaines pratiques commerciales devraient figurer parmi les priorités de l'OMC.

Coopération interinstitutionnelle avec les AEM — Les secrétariats de l'OMC et des AEM devraient élaborer, de concert, les structures permanentes de coordination qui sont nécessaires à la mise en œuvre cohérente de leurs régimes et à l'adoption de politiques conjointes. Tous deux pourraient notamment collaborer à la définition de normes minimales en matière de processus et de production, à l'interprétation commune du principe de précaution ou à l'application du principe de pollueur-payeur (principe 16 de la Déclaration de Rio). Ou encore à l'examen environnemental des

accords APIC et à l'élaboration d'un plan d'élimination des subventions nuisibles au commerce et à l'environnement, voire à une méthode de fixation du coût complet des ressources naturelles qui pallierait les lacunes du marché.

Améliorer la transparence et la participation — En matière de transparence et de participation, beaucoup croient que « l'OMC devrait engager une réforme approfondie de ses procédures afin d'accroître la transparence de son processus de prise de décision, tant pour les organismes publics que non gouvernementaux[36]. » D'importantes réformes s'imposent en effet pour assurer la participation de la société civile et des PVD aux activités de l'OMC, y compris en ce qui touche la résolution des conflits et les négociations. Des mesures doivent être prises pour favoriser la diffusion en temps réel de l'information aux représentants de la société civile, lorsque la chose est faisable et utile.

Mise en œuvre des plans d'action et programmes des années 1990

Intensification des activités de coopération internationale — Les instruments environnementaux internationaux recèlent un potentiel qui pourrait être mieux exploité si la coopération bilatérale et multilatérale était plus intense et les initiatives conjointes de mise en œuvre plus nombreuses. Il est nécessaire de lancer un processus systématique de mise en œuvre intégrée de ces instruments. Ce processus pourrait faire l'objet d'une conférence réunissant les dirigeants des organismes de l'ONU, des AEM, de la Banque Mondiale et du FMI, ainsi que des représentants des pays concernés, des ET et de la société civile. Une telle conférence viserait à intégrer les différents ordres du jour de la mondialisation et à créer des mécanismes permanents de coordination pour appliquer de manière intégrée les principaux plans d'action et programmes de l'ONU comme des AEM. Cette intégration favoriserait également une meilleure coordination entre les activités de coopération bilatérales et les activités de coopération multilatérales à travers des mécanismes de convergence[37]. À ce niveau, les pays de l'OCDE doivent tout mettre en œuvre pour respecter leurs engagements, en privilégiant par exemple des initiatives comme celles issues du club du Sahel.

Une approche intégrée du financement — Plus que jamais, une série de facteurs parmi lesquels la montée des IDE, la chute de l'APD et le rôle du commerce en matière de financement motivent l'adoption d'une approche intégrée des transferts financiers. On devrait ainsi soutenir l'initiative Financing for Development comme indispensable au réexamen global des sources et réseaux de financement ainsi qu'à la recherche de solutions innovantes.

Le Comité d'assistance au développement de l'OCDE peut aussi jouer un rôle clé en incitant ses pays membres à renouveler leur engagement de consacrer 0,7 p.100 de leur PIB à l'APD, dont 0,2 p.100 aux PMA. Les pays de l'OCDE et les institutions de Bretton Woods doivent aussi coordonner plus étroitement leurs approches, et l'on pourrait mieux cibler les transferts publics et privés vers les pays ayant de solides politiques économiques[58]. En créant ainsi un contexte favorable à une gestion responsable, on rentabilisera l'usage de l'aide financière publique ou privée tout en stimulant les initiatives structurantes de développement et de réduction de la pauvreté. Le cas échéant, l'adoption d'une approche coordonnée permettrait enfin de faire converger les ressources des donateurs selon un ensemble de priorités définies à l'échelon national ou régional[59]. L'approche « chef de file » devrait à cet égard renforcer l'efficacité des efforts de coordination à l'échelle des pays bénéficiaires.

Soutien aux activités interinstitutionnelles — On devrait s'efforcer de repérer et de soutenir systématiquement les activités et mécanismes interinstitutionnels qui pourraient être développés graduellement au cours des prochaines années. Ainsi les rencontres des secrétariats PNUE/AEM devraient-elles faire l'objet d'une structure permanente se réunissant tous les ans et intégrant d'autres organismes de l'ONU, des institutions financières multilatérales et des représentants de la société civile comme l'Union mondiale pour la nature. Ces rencontres pourraient produire un cadre global de mise en œuvre conjointe des principales AEM et donner le soutien institutionnel nécessaire à une collaboration permanente entre organismes de l'ONU visant l'amélioration des synergies et une meilleure affectation des ressources humaines et financières. Il va sans dire qu'il faudrait alors renforcer le financement du PNUE et des secrétariats des AEM. Dans le domaine du commerce et de l'environnement, on devrait appuyer la création d'une conférence permanente qui deviendrait un mécanisme clé de coordination des politiques environnementales liées aux échanges commerciaux.

Élargir le mandat de gestion

Nouveaux mécanismes de représentation des PVD : un mandat à confier au G20 — Réunis en décembre 1999, les membres du G20 ont réaffirmé l'importance du processus de libéralisation des échanges de l'OMC. En s'attaquant à certains des problèmes susmentionnés, le G20 pourrait jouer un rôle décisif dans l'élaboration d'un nouveau contrat Nord-Sud qui permettrait de relancer les négociations sur une nouvelle ronde de libéralisation du commerce. Il faudrait pour ce faire élargir son mandat au commerce, à l'environnement et au

développement, de la même façon que le G7/8 a progressivement élargi le sien aux questions de sécurité internationale. Le G20 servirait alors de tremplin à la gestion globale des aspects multiples et forcément interdépendants de la mondialisation, et contribuerait du même coup à dénouer l'impasse de Seattle.

Intégration de la société civile et du secteur privé — ONG et ET étant devenus des acteurs essentiels du processus de mondialisation, ils devraient contribuer plus étroitement à la définition des modèles de gestion mondiale. Une incohérence parfois inexplicable caractérise les décisions et orientations des institutions internationales touchant la participation réelle de la société civile à l'élaboration comme à la mise en œuvre des programmes. Une conférence de haut rang sur le rôle de la société civile dans un système de gestion mondiale permettrait d'étudier systématiquement cette question.

À l'échelon local, les ONG peuvent aussi jouer un grand rôle en ce qui a trait à la capacité d'action et aux activités de mise en œuvre. Ils peuvent également identifier et articuler de nouveaux enjeux devant être abordés par les structures de gestion internationales, d'autant plus qu'ils disposent d'importants moyens pour synthétiser et diffuser l'information nécessaire à la mobilisation de la société civile et que les structures de gestion manifestent une ouverture grandissante à cet égard. Comme l'explique M. Mark Halle : « Il est temps de reconnaître la montée générale des exigences de transparence, de participation et d'accès aux processus judiciaires, et l'impossibilité de les ignorer plus longtemps, puisqu'elles constituent la base de la nouvelle gestion globale[7] ». Les parlementaires, qui disposent de plusieurs tribunes et institutions de coopération transnationale (Commonwealth, Francophonie, organisations régionales/sous-régionales), peuvent justement contribuer à rapprocher les structures de gestion et la société civile.

Les ET pourraient aussi grandement contribuer au développement durable, mais cette possibilité reste largement sous-exploitée. Le réacheminement de leurs investissements en fonction de cet objectif ne va pas sans difficultés et demande l'élaboration d'approches novatrices. Mais pour exploiter ce potentiel, la communauté internationale doit intégrer les ET dans un nouveau cadre de gestion qui privilégie, surtout en matière d'environnement, la transparence, la responsabilisation et une série d'obligations officielles ou informelles. De judicieuses politiques internationales seront aussi nécessaires pour orienter le comportement des ET, sans compter l'application rigoureuse des règlements, normes, incitations économiques et mesures dissuasives. Les codes de conduite volontaires ou les lignes directrices produites par l'OCDE pourraient générer des retombées intéressantes à cet égard.

Savoir saisir les occasions qui se présentent

Les quelques années à venir offriront plusieurs occasions d'implanter les nouvelles approches et stratégies rendues nécessaires dans le contexte de l'après-Seattle. Les rencontres annuelles du G7/8 continueront d'étendre et d'approfondir leurs travaux sur les questions économiques et financières en y intégrant les questions de sécurité, de société et d'environnement, frayant ainsi la voie à une gestion élargie. À cet égard, elles tireraient sans doute profit d'une perspective Nord-Sud plus englobante, à laquelle pourraient contribuer les rencontres du G20 prévues à l'automne 2000.

Au cours des prochains mois, l'OMC traversera une période de réflexion qui lui sera fort utile pour systématiser une série de réformes et d'analyses. Le Sommet des Amériques (avril 2001) pourrait contribuer à résoudre certains des problèmes sociaux et environnementaux qui rongent les relations Nord-Sud et mettent en péril une libéralisation multilatérale plus poussée du commerce. On devra favoriser l'imbrication de ces deux processus pour régler les questions d'harmonisation en suspens.

Au printemps 2001 se tiendra aussi la Conférence des Nations unies sur le financement du développement, occasion unique d'évaluer le système d'aide internationale et de définir une approche intégrée des transferts financiers qui donnerait au développement une impulsion susceptible de rétablir la confiance Nord-Sud. Les travaux de cette rencontre pourraient avoir une incidence majeure sur les questions financières qui seront débattues à la Conférence Rio +10, prévue pour 2002. Les activités multilatérales de la Commission sur le développement durable de l'ONU seront, elles aussi, d'une importance cruciale. Entre-temps, les efforts consentis par le PNUE pour renforcer le cadre institutionnel du régime environnemental mondial pourraient alimenter ces processus en synergies nouvelles et produire de nouvelles normes d'efficacité. Le G7/8 et le G20 devront soigneusement préparer ces rencontres pour qu'elles servent de tremplin à l'élaboration d'une nouvelle structure de gestion internationale.

Conclusion : Pour une approche novatrice et déterminée

Il est paradoxal que l'échec de Seattle ait mis en évidence les lacunes de l'OMC en matière de gestion, tout en ouvrant la voie à l'élaboration de stratégies novatrices en matière de gestion mondiale. Une gestion qui n'a cessé de se complexifier et qui réclame plus que jamais l'intégration, en une structure cohérente, des

différents ordres du jour qui ont émergé dans la mouvance de la mondialisation. Comme le fait valoir le ***Rapport sur le développement humain 1999*** :

> *En ce nouveau siècle, le défi de la mondialisation ne consiste pas à stopper l'expansion des marchés internationaux. Il consiste à définir les règlements et institutions d'une gestion renforcée – à l'échelon local, national, régional et mondial –, de manière à préserver les avantages de la concurrence et des marchés internationaux, mais aussi à créer pour les ressources humaines, collectives et environnementales suffisamment d'espace pour que la mondialisation favorise le développement humain et non seulement les profits*[61].

Les valeurs qui sous-tendent cette démarche reposent sur la conviction largement partagée dans les démocraties occidentales qu'il faut assurer le bien-être du plus grand nombre, autant à l'échelle nationale que mondiale. Autrement, on ne pourra obtenir la plus vaste participation possible au processus de libéralisation. Et, pour nous assurer de l'engagement des PVD, il nous faut établir de façon limpide et compréhensible les priorités de ce programme élargi de la mondialisation, notamment la satisfaction des besoins de ces pays, une protection accrue de l'environnement et la conservation des ressources naturelles menacées. La réconciliation des intérêts des pays développés et des PVD exigera aussi que les processus de décision des systèmes de gestion mondiale se montrent plus ouverts et que l'innovation systématique soit encouragée dans les structures hybrides comme le G20.

Cet exercice nécessitera une rare détermination afin de redonner aux ordres du jour non commerciaux la place qui leur revient en politique étrangère, en adoptant une approche intégrée plutôt que fragmentée. En mettant de l'avant les structures et tribunes multilatérales qui pourraient donner forme à un nouveau contrat Nord-Sud, le Canada et ses partenaires du G7/8 se prévaudraient d'un idéal méritoire. Le Canada contribuerait à cet objectif en misant sur sa capacité d'articuler une variété d'intérêts au sein de forums multilatéraux et d'élaborer des politiques consensuelles. De même, le Canada utiliserait sa crédibilité à bon escient en servant de médiateur entre le Nord et le Sud, de manière à rétablir la confiance nécessaire à la conclusion d'ententes de fond. D'autant que la politique étrangère du pays s'emploie de longue date à l'intégration de la société civile, selon un processus d'ouverture et de transparence bien maîtrisé. Le Canada siège au G20, au Conseil de sécurité de l'ONU et au Sommet des Amériques, il fait partie du G7/8, de la Francophonie, du Commonwealth et du Quadrilatéral des ministres du Commerce, autant de participations qui lui valent une influence considérable. Il peut aussi contribuer de façon appréciable aux

travaux de la Commission sur le développement durable de l'ONU, à l'heure où sont relancées les discussions sur la libéralisation du commerce.

Mais pour que le Canada influence véritablement l'orientation de ces changements, il faut que sa politique étrangère, sa participation aux discussions sur le financement et le commerce international ainsi que sa présence aux différents sommets concourent à définir la cohérence et l'uniformité recherchées. Il serait autrement impossible de surmonter les nombreux obstacles à l'intégration efficace d'un ensemble de questions d'une telle complexité.

On ne saurait envisager la croissance des échanges commerciaux sans paix ni sécurité, deux conditions particulièrement vulnérables aux facteurs de croissance démographique, de dégradation des ressources naturelles et d'instabilité sociale liée à la pauvreté. Or, ces conditions ne peuvent être remplies qu'en reconnaissant clairement les liens qui unissent le commerce international aux réalités sociales et environnementales, et en s'attaquant sans détour aux questions qu'ils soulèvent.

Et comme pour tout projet de changement, il est impossible de surmonter les résistances sans leadership de haut rang, en l'occurrence dans les domaines de la politique étrangère, des finances, du commerce international et de la sécurité. C'est ainsi qu'en dernière analyse, il revient aux chefs d'État et aux ministres de leur gouvernement — et non aux administrations publiques ou aux organismes internationaux — d'engager résolument la mondialisation dans une voie à visage plus humain.

Notes

1 Tiré de l'allocation d'ouverture à l'intention des ONG, prononcée au Symposium de Seattle sur les questions de commerce international de la prochaine décennie, 29 novembre 1999. Publié dans *Social Development Review*, vol. 3, n° 4, décembre 1999, p. 24. [Notre traduction].

2 L'auteur souhaite remercier son adjoint de recherche, Karel Mayrand, pour son exceptionnelle contribution. Il désire aussi exprimer ses remerciements à André Beaulieu et Peter Watson, pour leur appui et leurs commentaires, de même qu'à Élizabeth Camiré, pour son travail de documentation.

3 Expression utilisée dans le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), *Rapport sur le développement humain 1999*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 1.

4 PNUE, *Rapport sur le développement humain 1999*, p. 8. [Notre traduction].

5 Source pour cette section : PNUE, *Rapport sur le développement 1999*. Autres sources : *Social Development Review*, vol. 3, n° 4, décembre 1999; CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 1999*, New York, Nations unies, 1999; CNUCED, *Rapport du secrétaire général de la CNUCED présenté à la Xe CNUCED*, New York, Nations unies, TD 380, 1999; CNUCED, *World Investment Report: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, New York, Nations unies, 1999.

6 PNUE, *Rapport sur le développement humain 1999*, p. 1.

7 Ce phénomène est analysé dans *Towards a New International Architecture: Report of the Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations*, ECSA/9/1, New York, 21 janvier 1999.

8 Voir K. Kaiser, J. Kirton et J. Daniels (dir.), *Shaping a New International Financial System*, Aldershot, Ashgate Press, 2000.

9 CNUCED, *World Investment Report*, p. 17.

10 PNUE, *Rapport sur le développement humain 1999*.

11 PNUE, *Rapport sur le développement humain 1999*.

12 PNUE, *Rapport sur le développement humain 1999*, p. 60.

13 J. Wolfensohn, communication présentée à la Xe CNUCED, Bangkok, février 2000.

14 L'expression « division numérique » a été introduite par James Wolfensohn, président de la Banque Mondiale, dans une communication présentée à la Xe CNUCED.

15 PNUE, *Rapport sur le développement humain*, p. 62.

16 La plupart des publications internationales font référence aux ET sans les définir, évitant ainsi les débats spécialisés d'interprétation. Mais il est largement admis qu'il s'agit d'entreprises qui 1) produisent à l'étranger par l'intermédiaire de filiales établies dans plusieurs pays, 2) exercent un contrôle direct sur les politiques de leurs filiales et 3) mettent en œuvre des stratégies d'affaires en production, promotion, finances et ressources humaines qui débordent les frontières nationales. Department of Economics, Iowa State University, *www.econ.iastate.edu/classes/econ355/choi/mnc.htm*, avril 2000.

17 Une pression moyenne s'exerce quand plus de 20 p.100 des ressources renouvelables en eau douce sont utilisées. On parle de pression forte quand ce pourcentage s'élève à plus de 40 p.100. Organisation météorologique mondiale (OMM), *Comprehensive Assessment of Freshwater Resources of the World*, New York, Nations unies, 1997.

18 J.M. Baillie et B. Groombridge (dir.), *1996 IUCN Red List of Threatened Animals*, Cambridge/Gland, Union mondiale pour la nature (UICN), 1996.

19 Institut des ressources mondiales, PNUE, PNUD et Banque Mondiale, *World Resources 1998–99: A Global Guide to the Human Environment*, New York, Oxford University Press, 1998, p. 156.

20 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *IPCC Second Assessment 1995*, OMM et PNUE, 1995.

21 L. Brown, M. Renner, et B. Halweil (dir.), *Vital Signs 1999: The Environmental Trends That Are Shaping Our Future*, New York, W.W. Norton and Company, 1999, p. 74.

22 H. Nordstrom et S. Vaughan, *Special Studies 4: Trade and Environment*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 1999, p. 1. [Notre traduction].

23 Nordstrom et Vaughan, *Special Studies 4*, p. 5.

24 Soit la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone (1985), le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987), la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux (1989), la Convention cadre sur les changements climatiques (1992), la Convention sur la diversité biologique (1992), la Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (1994), le protocle de Kyoto sur les changements climatiques (1997), et le protocole de Carthagène sur la biosécurité (2000). De plus, *Agenda 21* le plan d'action de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, a été adopté en 1992, de concert avec un énoncé de principe non contraignant, intitutlé : « Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation, and Sustainable Development of all Types of Forests ».

25 Michael Moore, discours d'ouverture du Symposium de Seattle sur les questions de commerce international de la prochaine décennie, 29 novembre 1999.

26 D.C. Esty et D. Geradin, « Environmental Protection and International Competitiveness: A Conceptual Framework », *Journal of World Trade*, vol. 32, n° 3, juin 1998, p. 46. [Notre traduction].

27 Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, A/CONF.151/26, vol. I, 1992.

28 Ces AEM figurent dans l'ALENA : Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux. Voir P.M. Johnson et A. Beaulieu, *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*, Washington DC, Island Press, 1996.

29 Sans expliciter ses liens avec les accords commerciaux, le protocole de Carthagène en définit, en préambule, les paramètres, en reconnaissant que les accords commerciaux et environnementaux devraient se soutenir réciproquement en vue d'un développement durable, et précise qu'il ne doit pas être interprété comme modifiant les droits et obligations des parties en vertu de tout accord international existant.

30 D. Runnals, *Shall We Dance? What the North Needs to do to Fully Engage the South in the Trade and Sustainable Development Debate*, document de travail, Programme de commerce et de développement durable, Winnipeg, Institut international pour le développement durable (IIDD), 1996, p. 13.

31 Nordstrom et Vaughan, *Special Studies 4*, p. 3.

32 Nordstrom et Vaughan, *Special Studies 4* (tiré d'un communiqué de presse).

33 Selon de nombreux analystes, il faudra réviser l'interprétation des dispositions sanitaires/phytosanitaires de l'article XX du GATT, de même que ses processus et méthodes de production, à l'aide de la procédure de règlement des différends de l'OMC. À leurs yeux, le cadre d'interprétation devrait s'ouvrir aux mesures de protection de l'environnement, ce qui nécessite dans certains cas d'inverser le fardeau de la preuve. Pour une analyse plus détaillée, voir T.J. Schoenbaum, « International Trade and Protection of the Environment: The Continuing Search for Reconciliation », *American Journal of International Law*, vol. 91, n° 2, avril 1997, p. 268–313.

34 La quatrième session du Forum international sur les forêts a produit en février 2000 un plan d'action global sur la protection des forêts, qui sera étudié par la Commission de l'ONU sur le développement durable. Dans le secteur de l'eau, le deuxième World Water Forum and Ministerial Conference on Water (La Haye, mars 2000) a produit *A Vision for Water for the 21st Century*, qui sera suivi d'un cadre d'action qui servira aux États, ONG et OI pour les 25 prochaines années.

35 K. Toepfer, « Les priorités pour les conventions du PNUE», *Synergies : Pour une coopération en matière de traités environnementaux*, vol. 1, n° 1, octobre 1999, p. 1.

36 Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, *Agenda 21*, chapitre 38, 1992.

37 Pour une analyse plus détaillée de la proposition de conférence permanente sur le commerce et l'environnement, voir M. Mercer, *International Trade and the Environment: Addressing the Co-ordination Challenge*, Montréal, Union mondiale pour la nature (UICN), Bureau du Canada, 1999, p. 6-7.

38 CNUCED, *Rapport du secrétaire général présenté de la CNUCED à la Xe CNUCED*, New York, Nations unies, 1999 TD 380, paragraphe 47.

39 R. Kanbur et T. Sandler, « A Radical Approach to Development Assistance », *Development Outreach*, vol. 1, n° 2, automne 1998, p. 15. [Notre traduction].

40 Organisation pour le commerce et le développement économique (OCDE), « Development Co-operation Report 1999: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee », *Development Assistance Committee Journal*, vol. 1, n° 1, février 2000.

41 K. Botchwey, *Financing for Development: Current Trends and Issues for the Future*, CNUCED, TD(X)/RT.1/11, 2000, p. 3.

42 Global Environment Facility, *GEF Lesson Notes*, n° 2, avril 1998, p. 1.

43 CNUCED, *Rapport du secrétaire général de la CNUCED à la Xe CNUCED*, p. 15.

44 CNUCED, *Rapport du secrétaire général de la CNUCED à la Xe CNUCED*, p. 22-23.

45 Xe CNUCED, *Plan d'action*, New York, Nations unies, TD/386, 2000, p. 6.

46 Nordstrom et Vaughn, *Special Studies 4*, p. 52.

47 Xe CNUCE, *High-Level Round Table on Trade and Development Governance: Summary*, 1999, p. 7. [Notre traduction].

48 PNUE, *Rapport sur le développement humain 1999*, p. 42.

49 R. Ricupero, *From the Washington Consensus to the Spirit of Bangkok*, discours de clôture de la Xe CNUCED, Bangkok, 19 février 2000, p. 7. [Notre traduction].

50 Ces 18 pays sont sont les suivants : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, France, Allemagne, Inde, Italie, Japon, Mexique, Russie, Arabie Saoudite, Afrique du Sud, Corée du Sud, Turquie,

Royaume-Uni, États-Unis.

51 Communiqué de presse du ministère canadien des Finances, 25 septembre 1999.

52 Institut international du développement durable (IIDD), *Sustainable Developments*, vol. 12, n° 2 (rev.), 22 mars 1999, p. 2. [Notre traduction].

53 CNUCED, *Rapport du secrétaire général de la CNUCED présenté à la Xe CNUCED*, New York, Nations unies, TD 380, 1999, paragraphe 12.

54 Voir F. Bergsten, « Globalizing Free Trade », *Foreign Affairs*, vol. 75 n° 3, mai-juin 1996, et Runnals, *Shall We Dance?*

55 Le document s'intitulait « Position du Canada en matière de commerce et d'environnement pour le nouveau cycle des négociations de l'OMC ».

56 Schoenbaum, « International Trade and Protection of the Environment », p. 313. [Notre traduction].

57 Les mécanismes de convergence, ou points focaux, sont des institutions nationales ou régionales qui centralisent les fonds reçus et coordonnent les activités de mise en œuvre liées à la Convention pour lutter contre la désertification.

58 Kanbur et Sandler, « A Radical Approach to Development Assistance ». [Notre traduction].

59 Le club du Sahel dispose du potentiel nécessaire à la création d'une telle voie en Afrique occidentale, mais il lui faudrait un meilleur soutien des diplomates de haut rang et des décideurs des pays clés.

60 Mark Halle, « Seattle and Sustainable Development », *Bridges: Between Trade and Sustainable Development*, Genève, Centre international du commerce et du développement durable (CICDD), 4e année, n° 1, janvier-février 2000, p. 4, 13–14. [Notre traduction].

61 PNUE, *Rapport sur le développement humain 1999*, p. 2. [Notre traduction].

Personnel de recherche de l'IRPP
Hugh Segal (président)
Sarah Fortin
Paul Howe
Daniel Schwanen
France St-Hilaire
Carole Vincent

Vice-présidente, gestion
Suzanne Ostiguy McIntyre

Traduction
Michel Beauchamp

Production
Chantal Létourneau

Design
Schumacher Design

Impression
AGMV Marquis

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal, Québec H3A 1T1
Téléphone : 514-985-2461
Télécopieur : 514-985-2559
Courriel : irpp@irpp.org
Site internet : www.irpp.org